



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Reforma pensional multipilar en Colombia: Un análisis a partir de los principios pensionales y experiencias latinoamericanas**

**Mateo Escobar Suárez**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2024



# **Reforma pensional multipilar en Colombia: Un análisis a partir de los principios pensionales y experiencias latinoamericanas**

**Mateo Escobar Suárez**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Ciencias Económicas**

Director:

Ph.D. David Fernando Forero

Codirector (a):

Ph.D. Munir Andrés Jalil Barney

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2024



*A mis padres, gracias por el esfuerzo inmensurable  
para brindarme las oportunidades que ellos  
hubieran deseado tener.*



## Declaración de obra original

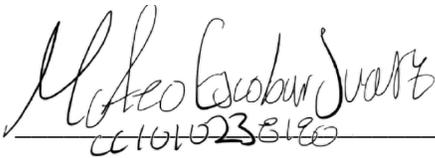
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



CC1010238180

**Mateo Escobar Suárez**

16/06/2024

## Resumen

### **Reforma pensional multipilar en Colombia: Un análisis a partir de los principios pensionales y experiencias latinoamericanas**

El presente trabajo realiza un análisis del sistema pensional colombiano desde sus inicios hasta la propuesta de reforma del Gobierno Nacional para determinar cuál ha sido el proceso de ajuste y los principales retos que se presentan para el cumplimiento de los denominados principios pensionales: cobertura, equidad, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad.

Se analiza el estado actual del sistema basado en modelo dual propuesto en la Ley 100 de 1993 para demostrar que no cumple a cabalidad los principios pensionales. Los niveles de cobertura en el país son bajos, tan solo el 30% de la población económicamente activa cotiza a pensión, y cerca del 20% de la población adulta mayor tiene una pensión contributiva. Es inequitativo y regresivo debido a la concentración de los subsidios en la población con altos ingresos y los bajos montos entregados a la población en condición de vulnerabilidad por los programas de asistencia social.

Se establece como será la transición al modelo multipilar (mixto) propuesto por el Gobierno Nacional para definir los grupos y características de los beneficiarios y las prestaciones respectivas a las que tendrían derecho. A partir de las experiencias de la región y los estudios realizados por centros de pensamiento, academia y organizaciones internacionales se compara y establece si la actual propuesta cumple con los principios pensionales, en caso de no cumplirse se realizan recomendaciones de política pública.

La actual propuesta presenta mejoras en términos de equidad, solidaridad y suficiencia al recortar los subsidios a los deciles altos de la población y aumentar el monto de la prestación no contributiva al nivel de la línea de pobreza extrema. Sin embargo, en términos de solidaridad y cobertura está podría ser más ambiciosa si se realizan ajustes principalmente en el pilar contributivo que libere recursos públicos que garantizaría mayor eficacia para el cumplimiento general de los principios.

**Palabras clave: Colombia, Reforma Pensional, Sistema Pensional, Envejecimiento**

## **Abstract**

### **Multipillar pension reform in Colombia: An analysis based on pension principles and Latin American experiences**

This study conducts an analysis of the Colombian pension system from its inception to the National Government's reform proposal, aiming to determine the adjustment process and primary challenges in achieving key pension principles: coverage, equity, solidarity, sufficiency, and sustainability.

The current state of the system, based on the dual model proposed in Law 100 of 1993, is examined to demonstrate its incomplete adherence to pension principles. The country exhibits low coverage levels, with only 30% of the economically active population contributing to pensions, and approximately 20% of the elderly population receiving contributory pensions. It is inequitable and regressive due to subsidy concentration among high-income individuals and the low amounts provided to the vulnerable population through social assistance programs.

The transition to the proposed multipillar (mixed) model by the National Government is outlined, defining beneficiary groups, characteristics, and corresponding entitlements. Drawing on regional experiences and studies from think tanks, academia, and international organizations, a comparison is made to assess whether the current proposal aligns with pension principles. If not, policy recommendations are provided.

While the current proposal shows improvements in terms of equity, solidarity, and sufficiency by reducing subsidies for high-income deciles and increasing the non-contributory benefit to the level of extreme poverty, there is room for greater ambition in solidarity and coverage. Adjustments, particularly in the contributory pillar, could release public resources, ensuring greater effectiveness in meeting overall principles.

**Keywords: Colombia, Pension Reform, Pension System, Aging**



# Contenido

	Pág.
<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Antecedentes del sistema pensional .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Propuesta de reforma: De un sistema dual a un sistema multipilar de pensiones. ....</b>	<b>11</b>
3.1 De Colombia Mayor al pilar solidario.....	11
3.2 BEPS y el pilar semicontributivo .....	13
3.3 De la competencia a un pilar mixto contributivo .....	16
3.3.1 Componente de Régimen de Prima Media .....	21
3.3.2 Componente Complementario de Ahorro Individual .....	21
3.3.3 Elementos de integración de los componentes.....	22
3.4 Pilar de Ahorro Voluntario.....	25
3.5 Otras disposiciones de la reforma.....	25
<b>4. Sistemas multipilares en Latinoamérica .....</b>	<b>27</b>
4.1 El paradigma de los sistemas de capitalización individual .....	29
4.2 Etapa de acumulación de los sistemas pensionales .....	30
4.3 Etapa de desacumulación y suficiencia de los sistemas pensionales.....	34
4.4 Política fiscal y pensiones .....	41
4.5 Sistema multipilar uruguayo.....	51
4.6 Sistema multipilar costarricense.....	56
<b>5. La reforma pensional a la luz de los principios pensionales .....</b>	<b>61</b>
5.1 Cobertura.....	61
5.1.1 Cobertura en la etapa de acumulación .....	61
5.1.2 Cobertura en la etapa de desacumulación .....	65
5.2 Equidad y Solidaridad .....	67
5.2.1 Equidad Horizontal.....	68
5.2.2 Equidad Vertical y Solidaridad .....	68
5.3 Suficiencia .....	71
5.3.1 Prestaciones no contributivas y semicontributivas .....	71
5.3.2 Suficiencia en el Componente de Prima Media .....	73
5.3.3 Suficiencia en el Componente de Ahorro Individual .....	74
5.4 Sostenibilidad.....	77
5.4.1 Costo fiscal del pilar contributivo.....	77
5.4.2 Alternativas para la sostenibilidad del Pilar Contributivo.....	80
5.4.3 Régimen de transición y parámetros del sistema.....	85
5.4.4 Regímenes especiales y pasivo pensional .....	89

<b>6. Recomendaciones de política pública .....</b>	<b>93</b>
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>97</b>

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
Figura 1: Monto del subsidio otorgado por el RPM a cada segmento de la población.....	17
Figura 2: Modelo Dual vs. Modelo Multipilar .....	26
Figura 3: Tipo de modelo pensional en Latinoamérica por país.....	28
Figura 4: Cobertura en etapa de acumulación .....	32
Figura 5: Cobertura en etapa desacumulación (Contributivo y No Contributivo) .....	35
Figura 6: Cobertura en etapa desacumulación (Contributivo).....	36
Figura 7: Proyección del gasto público en los sistemas de pensiones .....	50
Figura 8: Evolución del Pasivo Pensional como porcentaje del PIB.....	90

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1: Regímenes y condiciones de pensión actuales.....	10
Tabla 2: Valor porcentual del PIB fijado para determinar los ingresos del FAPC por vigencia ....	23
Tabla 3: Gasto en pensiones, envejecimiento y cobertura en pasivos en América Latina.....	45
Tabla 4: Tasa de crecimiento real anual promedio del gasto público en pensiones y del PIB, 2000-2017 (%) .....	47
Tabla 5: Indicadores para propuestas de umbral igual a 1 SMMLV.....	82

# 1. Introducción

El presente trabajo hace un análisis de la propuesta de reforma pensional del Gobierno Nacional el cual busca modificar el funcionamiento del sistema pensional, donde el principal objetivo es cambiar la lógica de competencia existente entre el régimen público de reparto y el régimen privado de ahorro individual a un esquema de complementariedad entre ellos. En la práctica se abandona el funcionamiento de un modelo dual para aplicar un modelo por pilares o mixto.

Adicionalmente, la propuesta del Gobierno Nacional modifica el programa de asistencia social para adultos mayores vulnerables o en condición de pobreza, y el programa de ahorro para la vejez. Estos programas son Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), respectivamente. En su conjunto las modificaciones buscan una mayor articulación entre los componentes contributivos, semicontributivo y no contributivos.

La puesta en marcha de esta reforma planteada debe cumplir con los principios básicos de un sistema pensional que son cinco: cobertura, equidad, solidaridad, sostenibilidad y suficiencia, la definición tomada para los primeros cuatro principios es la establecida por Villar y Forero (2018), por su parte la definición de suficiencia corresponde a la establecida por Holzmann y Hinz (2006):

1. Cobertura: Este componente está relacionado con el número de personas que tienen acceso efectivo al sistema, se observa desde dos enfoques: a) etapa de acumulación: proporción de ocupados que cotizan y ahorran para su pensión; b) etapa de desacumulación: proporción de pensionados sobre el número de población mayor.
2. Equidad: Referente al manejo de los recursos con el objetivo de disminuir las brechas. Este principio tiene dos componentes: a) Equidad Vertical, implica que los subsidios entregados por el sistema se destinen a la población más vulnerable; b) Equidad Horizontal: No existan diferencias o discriminaciones en las prestaciones cuando dos trabajadores tienen las mismas características.

3. Solidaridad: Consiste en que los trabajadores con ingresos más altos contribuyan para financiar las prestaciones de los menos favorecidos.
4. Sostenibilidad: Corresponde los ingresos y gastos propios del funcionamiento del sistema, así como a la suma de recursos adicionales que el Estado debe girar para la garantía de las prestaciones sociales del sistema pensional, los cuales se contabilizan dentro del presupuesto general de la nación (PGN).
5. Suficiencia: Hace referencia a que el monto de las prestaciones del sistema pensional sea adecuado, en términos absolutos debe prevenir la pobreza de la población adulta mayor, y en términos relativos ser suficiente para reemplazar los ingresos laborales, este último relacionado con la tasa de remplazo del sistema. Adicionalmente, este principio considera fundamental prevenir los riesgos de longevidad de los afiliados.

El proceso de análisis de cumplimiento de los principios por parte de la reforma se hace a partir de la compilación y revisión de documentos y recomendaciones realizadas por centros de pensamiento, organismos nacionales independientes, y organizaciones multilaterales relacionados con el sistema multipilar, adicionalmente se estudia las experiencias latinoamericanas en la implementación de sistemas de pensiones con el objetivo de establecer las mejores prácticas para el implementación del modelo multipilar en Colombia.

El presente documento se divide en seis secciones, la primera es la introducción; la segunda sección corresponde a una breve reseña histórica del sistema pensional en Colombia que culmina con la explicación del funcionamiento del actual sistema; la tercera sección aborda la propuesta del gobierno donde se explica los principales defectos del actual sistema pensional de acuerdo a los principios pensionales y los cambios propuestos; la cuarta sección presenta el funcionamiento de los sistemas pensionales en Latinoamérica haciendo énfasis en Chile, Costa Rica y Uruguay; la quinta sección corresponde al contraste de la reforma pensional con respecto a los documentos y recomendaciones evidenciadas en la literatura, así como de la experiencia internacional; la sexta y última sesión, corresponde a las recomendaciones de política pública donde de forma concluyente se evidencian los ajustes a la propuesta de reforma para satisfacer los principios de los sistemas pensionales.

Es de resaltar que el análisis de la reforma pensional se hace a partir del texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 293 de 2023 de Senado, así mismo no se abordan discusiones alrededor de la Garantía de Pensión Mínima debido a que el rango de esta disposición es constitucional y no puede ser modificada en la reforma.



## **2. Antecedentes del sistema pensional**

La concepción del sistema pensional en Colombia se remonta a inicios del siglo pasado con la Ley 29 de 1905, la cual estableció un régimen de pensiones para los magistrados de la Corte de Justicia y empleados civiles con más de 30 años de servicio, posteriormente con la Ley 82 de 1912 surgió la primera caja de previsión social en el sector del correo, telégrafo y postal.

Sin embargo, no fue sino hasta la década de los años cuarenta cuando a partir de la expedición de la Ley 6 de 1945 y la Ley 90 de 1946 se extendieron las garantías de la seguridad social. La primera ley generalizó el derecho a pensión, salud y riesgos profesionales de los trabajadores, mientras que la segunda materializó el sistema de seguridad social con la creación de un patrimonio autónomo administrado por la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) para el reconocimiento de pensión de jubilación, primas de carácter no salarial y prestaciones de salud de los trabajadores oficiales.

El sistema pensional planteado correspondía a un modelo de reparto con prestación definida, cuyo financiamiento se basó en el apoyo intergeneracional entre los trabajadores y pensionados. Sin embargo, la incipiente regulación y descentralización del sistema permitió a las entidades del orden público administrar de forma independiente los recursos de cotización y pensión de sus trabajadores a partir de las convenciones colectivas o sindicales. Estos elementos conllevaron a la creación de más de 1040 cajas nacionales y territoriales en el país donde las condiciones y beneficios de pensión variaban considerablemente (Mendoza, 2011)

Posteriormente en 1967 el sistema general de pensiones acogió a los trabajadores del sector privado con la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, que diez años más tarde cambiaría su nombre por Instituto de Seguros Sociales (ISS), donde el modelo pensional mantuvo el esquema de reparto con prestación definida.

Las cotizaciones y el beneficio definido se reglaron en el Decreto 3041 de 1966, donde la cotización se concibió como una responsabilidad tripartita entre empleadores, empleado y estado. En el decreto

se estableció que la cotización correspondía al 6% del salario, donde el empleador asumía el 3%, el empleado el 1,5% y el Estado el 1,5% restante. La cotización debía aumentar 3 puntos porcentuales cada cinco años hasta llegar al 22% en 1993. Por su parte el porcentaje de pensión se definía sobre el salario mensual base, y la tasa de reemplazo variaba entre el 45% y el 90% dependiendo del número de semanas cotizadas (Piraquive & Córdoba, 2019)

Sin embargo, este decreto fue modificado por el Decreto 433 de 1971 con el cual el gobierno nacional se desligó de su responsabilidad en la contribución a las cotizaciones, pero dando prenda de garantía en la financiación de las pensiones. Este incumplimiento por parte del estado y la falta de actualización en el porcentaje de cotizaciones, que para 1985 solo había aumentado 0,5 puntos porcentuales con respecto a 1966 marcó el inicio del desbalance financiero del sistema pensional (Santa María et al., 2010).

La concepción del sistema implicó serios problemas de sostenibilidad fiscal producto de los escasos recursos provenientes de las cotizaciones y los altos beneficios otorgados principalmente a los trabajadores del sector público, la pensión de quien había sido trabajador público era en promedio 66% superior con respecto a un trabajador privado (Santa María et al., 2010). Circunstancia generada debido a la existencia de las múltiples cajas provisionales que definían las condiciones y el monto de pensión a partir de los acuerdos sindicales pero cuya financiación dependía completamente del erario de la nación. Un ejemplo es el caso de ECOPETROL donde la pensión era equivalente al 75% del último salario y cuyos trabajadores no cotizaban durante su vida laboral.

Asimismo, variables exógenas como la transición demográfica y la informalidad del mercado laboral generaron una mayor presión. Los cambios en las expectativas de vida y la disminución en la tasa de fecundidad conllevaron al aumento de la población en edad avanzada y por ende cambios en la proporción entre cotizantes y pensionados, en 1980 por 1 pensionado había 30 cotizantes, para 1990 esta relación se redujo a 1 por 14 y en 2010 se situó en 1 a 2. (Santa María et al., 2010)

Los niveles de informalidad han generado que una gran parte de la población se mantenga excluida del acceso efectivo a la seguridad social e impedido un mayor número de contribuyentes que satisfagan la necesidad de recursos. En 1990 tan solo el 20% de la población económicamente activa era cotizante, mientras que el promedio de la región se situaba en el 40%. Dicha situación se agrava teniendo en cuenta que el 50% de los afiliados al sistema correspondían al 30% de las personas de mayores ingresos, y tan solo el 5% de los afiliados correspondían al 20% más pobre de la población (Santa María et al., 2010).

Dos décadas más tarde, al inicio de los años noventa, las dificultades evidenciadas promovieron la modificación del sistema pensional tanto en su estructura como en sus parámetros con los siguientes objetivos: 1. Lograr el equilibrio fiscal; 2. Aumentar la cobertura y mejorar la equidad; 3. Fortalecer el sistema financiero a partir del ahorro; 4. Eficiencia en la administración de los recursos.

Estos objetivos se desarrollaron en la propuesta inicial de la Ley 100 de 1993 en la cual se buscó el marchitamiento del sistema de reparto, y la implementación de un nuevo sistema de financiación privado a partir de una contribución definida, denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Durante su trámite por el Congreso de la República la propuesta inicial fue modificada, manteniendo el régimen de reparto, Régimen de Prima Media (RPM), y aprobando la creación del RAIS. Colombia se convirtió en un país pionero al tener un sistema dual, donde los regímenes de pensiones con características y condiciones diferentes compiten para asegurar a una misma población.

La nueva reglamentación condujo al marchitamiento de varios de los regímenes especiales, los beneficiarios de estos regímenes y cajas provisionales pasaron a formar parte del Régimen de Prima Media que mantenía su principal característica de ser un sistema de prestación definida, donde los recursos se destinan a un fondo común y se debe cumplir con requisitos de edad y semana cotizadas para acceso a pensión, la cual se define de acuerdo con el promedio del ingreso base de cotización (IBC).

Por su parte, el RAIS tiene como principal característica que es un sistema completamente fondeado porque la pensión depende del nivel de ahorro de cada individuo y sus rendimientos. En ese sentido los requisitos generales difieren del otro régimen para el acceso a pensión porque se encuentran en función del capital ahorrado suficiente para garantizar un monto de pensión a determinada expectativa de vida, y no parámetros fijos como la edad mínima y semanas cotizadas.

Adicionalmente, la Ley 100 incluyó un componente solidario en el sistema con la creación del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) como un mecanismo de subsidio cruzado, donde los individuos con mayores ingresos contribuyen al financiamiento de las pensiones de grupos especiales como madres comunitarias y deportistas, y financiamiento de transferencias monetarias a las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El FSP consta de dos subcuentas, la solidaria y de subsistencia donde se consignan respectivamente los recursos conforme a la misionalidad.

Se estableció un periodo de transición de 21 años para que aquellas mujeres con más de 35 años y hombres con más de 40 años, que hubieran cotizado por un tiempo equivalente 15 años a la fecha de entrada en vigor de la Ley, 1994, mantuvieran los derechos adquiridos en el Régimen de Prima Media en relación con la edad mínima, 55 años mujeres y 60 años hombre, y 1.000 semanas cotizadas para acceder a la pensión.

De igual manera, se estableció un esquema de transición de 21 años para dos de los parámetros del sistema. La edad mínima de acceso a pensión, la cual aumentaría en dos años, 62 años hombres y 57 años mujeres, y las semanas mínimas cotizadas que de 1.000 semanas debían pasar a 1.300 semanas para el año 2014. Sin embargo, este mecanismo de transición fue demasiado mediocre y surrealista porque las proyecciones de expectativa de vida aumentaron 11 años en el transcurso de esos 21 años.

El mal diseño del régimen de transición en los parámetros, sumado a la capacidad de cambiarse de régimen sin mayor restricción generó presiones fiscales que no dieron espera, el pasivo pensional para el año 2000 se estimaba en 206% del PIB a precios del mismo año y para el año 2003 el ISS había agotado completamente sus reservas y dependían de las transferencias del Gobierno Nacional que ascendían al 0,8% del PIB (Santa María et al., 2010).

Las circunstancias en las que se encontraba el sistema pensional a inicios del Siglo XXI condujeron a la necesidad de plantear nuevas reformas al sistema pensional que se tradujeron en la expedición de la Ley 797 de 2003, la cual tuvo como objetivo corregir el desbalance fiscal y aumentar los recursos para atender a la población más vulnerable.

Los cambios sustanciales de la Ley fueron el aumento de la tasa de cotización al 16%, limitar los cambios de régimen hasta 10 años antes de acceder a la pensión, obligatoriedad de afiliación a los trabajadores independientes, recortar el tiempo de implementación del régimen de transición y de los parámetros, en 4 años para ser cumplido en 2010, y la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Este último con el objetivo de garantizar una pensión mínima a los afiliados al RAIS que cumplieran determinados requisitos de edad y semanas de cotización, pero no cumplieran con el capital mínimo, este se financia con aportes de todos los trabajadores pertenecientes al RAIS y recursos del estado.

La Ley 797 de 2003 con los ajustes realizados planteaba disminuir el déficit fiscal en cerca de 40 puntos del PIB. Empero, la Corte Constitucional declaró inexecutable las modificaciones al régimen de transición de los afiliados disminuyendo en 16 puntos porcentuales el efecto fiscal de la reforma,

el valor presente neto de las obligaciones pensionales se ubicó en 190% del PIB (Santa María et al., 2010).

El alivio fiscal que representó esta ley para el gobierno implicó un sacrificio en el mercado laboral y el desarrollo empresarial en Colombia por el aumento de los costos de nómina en las empresas desincentivando la contratación formal. Se estima que los costos de seguridad social pasaron a representar el 34% costos de nómina en promedio a representar el 45%, un aumento de 11 puntos porcentuales (Ulpiano Ayala, 2000).

Posteriormente, esta decisión conllevó a la promulgación de las Leyes 812 de 2003 y 860 de 2004 para corregir algunos vicios de constitucionalidad de la última reforma, aplicación de las reglas generales de la Ley 100 a los maestros, donde la única diferencia es la edad mínima de 57 años para hombre y mujer, y modificación de la constitución por medio del Acto Legislativo 001 de 2005 para poder instaurar el principio de sostenibilidad dentro del sistema.

La materialización de dicho principio en el acto legislativo fue recuperar las modificaciones hechas al régimen de transición en la Ley 797 de 2003, establecer un límite al beneficio definido del RPM de máximo 25 salarios mínimos, eliminación de la posibilidad de modificar reglas del sistema establecidas en la ley por medio de convenciones colectivas, y limitación de los regímenes especiales al presidencial y Fuerzas Públicas.

Finalmente, la modificación a la constitución permitió la creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como un mecanismo de asistencia aquellos que no tiene requisitos de acceso a pensión o no contribuyeron al sistema, otorgándoles prestaciones por un valor inferior al salario mínimo. Los BEPS pese a su creación en el 2005, solo fueron reglamentados en la Ley 1328 de 2009 y asumidos como una política pública para aumentar la cobertura de protección social hasta 2012 con el CONPES 156.

En resumen, establecidas las diferentes modificaciones al sistema general de pensiones (SGP) se estableció un sistema dual con dos regímenes, RMP y RAIS, estos acogen la mayor parte de la población trabajadora, población civil, conforme a la Ley 100 de 1993. Los regímenes especiales o exceptuados en su mayoría comenzaron un proceso de marchitamiento, salvo los vigentes para el presidente de la república y las fuerzas públicas conforme a la Ley 48 de 1962, la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004. La **Tabla 1** resume las condiciones actuales de pensión de los distintos regímenes.

Tabla 1: Regímenes y condiciones de pensión actuales

Tipo de Afiliación	Régimen de Transición	Régimen de Prima Media (RPM)	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	Régimen Maestros Oficiales (2003)	Régimen Fuerza Pública	Régimen Presidencial
Edad mínima	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Hombres: 62 años Mujeres: 57 años	Capital suficiente (110% de una pensión mínima)	Hombres y mujeres 57 años	Rango entre 30 y 65 años	50 años
Tiempo mínimo de cotización	1.000 semanas	1.300 semanas	No hay mínimo	1.300 semanas	20 años de servicio	20 años de servicio en el Estado
FGPM	No aplica		Pensión igual a un salario mínimo, se debe tener 1.150 semanas cotizadas y la edad mínima de pensión del RPM	No aplica		
Tasa de cotización	1993: 13,5% - 2009: 16%				35% del primer sueldo básico	No aplica
Proporción de la tasa de cotización	Empleador: 75% y Empleado: 25%; Independientes el 40% del IBC				100% estado	
Tasa de aporte FSP	Salarios mayores o iguales a 4 SM, aporte entre 1% y 2%					
Tasa de aporte FGPM	No aplica		1,5% de la tasa de cotización	No aplica		
Tasa de Remplazo	Entre 65% y 85% del IBL (Promedio de ingresos cotizados en los últimos 10 años)	Entre 65% y 80% del IBL (Promedio de ingresos cotizados en los últimos 10 años)	Depende del ahorro realizado y sus rendimientos (Salvo en la GPM por medio del FGPM)	Entre 65% y 80% del IBL (Promedio de ingresos cotizados en los últimos 10 años)	Entre el 70% y 95% del IBL	75% de su último salario mensual
Cálculo de la Pensión	65% del IBL + 2% por cada 50 semanas hasta 1200 + 3% por cada 50 semanas hasta 1400 hasta llegar al máximo	Entre el 65% y 80% pero decreciente con el nivel de ingresos R: 65,5% - 0,5%*S S= número de SMLV en el IBL Pensión = R + 1,5% por cada 50 semanas adicionales hasta llegar al máximo	Renta vitalicia o retiro programado en función de saldo en la cuenta y expectativa de vida	Entre el 65% y 80% pero decreciente con el nivel de ingresos R: 65,5% - 0,5%*S S= número de SMLV en el IBL Pensión = R + 1,5% por cada 50 semanas adicionales hasta llegar al máximo	50% por los primeros 15 años + 4% por cada año adicional hasta llegar al máximo	

Elaboración Propia; Ley 48 de 1962, Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 923 de 2004

### **3. Propuesta de reforma: De un sistema dual a un sistema multipilar de pensiones.**

La actual reforma pensional del Gobierno Nacional propone migrar del sistema dual donde hay una lógica de competencia entre el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), a un sistema multipilar basado en la complementariedad entre ambos regímenes para la atención de las contingencias por vejez, invalidez y muerte de los afiliados.

Esta propuesta proclama veintiún principios por los cuales debe regirse el Sistema de Protección Integral Social (SPIS), entre los cuales se destacan la solidaridad, universalidad, eficiencia, sostenibilidad financiera-actuarial y, enfoque de género y diversidad. La aplicación de estos principios se fija de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

El nuevo modelo pensional presenta un esquema de cuatro pilares que acoge a toda la población de acuerdo con unas características determinadas, además se acondicionan otros elementos para su funcionamiento. El primero es el pilar solidario de carácter no contributivo, el segundo es el pilar semicontributivo, el tercero es el pilar contributivo, el cuarto y último es pilar de ahorro voluntario. Los pilares acogen a toda la población colombiana residente y en el exterior, salvo el pilar no contributivo el cual solo acoge a los residentes en el territorio. A continuación, se describen la transición y características de cada pilar y las disposiciones adicionales:

#### **3.1 De Colombia Mayor al pilar solidario**

Actualmente, el programa Colombia Mayor (CM) es el mecanismo de protección para la vejez que tiene el país para atender a la población en edad de vejez que no tiene acceso a una pensión contributiva, está a cargo del Departamento de Prosperidad Social (DPS) y tiene como objetivo mitigar la vulnerabilidad de los adultos mayores.

Este es un programa focalizado en los hogares más vulnerables por medio del SISBEN que pertenecen a los grupos A y B y C (hasta el subgrupo C1). El beneficiario debe cumplir con un requisito de edad de 54 años mujeres y 59 años hombres, se requiere 3 años menos en comparación a la edad mínima para acceder a una pensión contributiva.

El sistema se financia con la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y con los demás recursos que se asignen vía presupuesto general de la nación para atender a la población. Adicionalmente, los entes territoriales pueden complementar el monto otorgado con recursos monetarios, o servicios prestados en centros de atención del adulto mayor.

El programa ha tenido dos fases, la primera cuando era conocido con el nombre de Programa de Protección Social a los Adultos Mayores (PPSAM) con bajos niveles de cobertura, pero transferencias monetarias más elevadas. Una segunda fase a partir de 2012 con el cambio de nombre a Colombia Mayor con una ampliación de cobertura, pero en detrimento del monto asignado. En 2009 había 480.147 beneficiarios con un subsidio mensual de 76.185 pesos, para 2014 la cifra aumentó 1.468.952 beneficiarios con una transferencia monetaria de 64.614 pesos (Villar et al., 2015)

En 2022, Colombia Mayor ofrecía una transferencia económica de 80 mil pesos al mes, una cifra equivalente a un tercio de la línea de la pobreza extrema de ese mismo año ubicada en 145 mil pesos, denotando una insuficiencia en esta prestación para disminuir la vulnerabilidad de esta población. Asimismo, el 45% de la población que no tiene una pensión contributiva no accede a Colombia Mayor, dependiendo de otros medios de generación de ingresos como un trabajo, una renta o dependencia de la familia para sopesar su consumo (Becerra Camargo et al., 2022).

Los bajos niveles de recursos asignados al programa en relación con los destinados para el pago de pensiones contributivas genera mayores niveles de desigualdad e inequidad dentro del actual SGP, así como en la economía en general. En 2020, por cada peso invertido en Colombia Mayor se destina 9,5 pesos a Colpensiones, administrador del RPM, siendo Colombia de los países de la región con menor gasto en la asistencia a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, se invierte sólo el 0,2% del PIB (Becerra Camargo et al., 2022)

Producto de las debilidades expuestas, el gobierno nacional ha propuesto la sustitución del programa por el denominado Renta Básica Solidaria (RBS) dentro de la lógica de un pilar no contributivo o solidario en el nuevo sistema pensional, buscando una mayor integración con los demás pilares. Este

nuevo programa realiza ajustes en los requisitos de accesibilidad y monto mensual asignado por beneficiario.

Los beneficiarios del pilar solidario son los colombianos que cuya edad mínima es 60 años mujer y 65 años hombre, que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad, aumentando en 6 años el requisito de acceso en comparación a CM. Adicionalmente deben acreditar haber residido en el territorio nacional por lo menos 10 años para poder aplicar al programa y no contar con pensión alguna.

El valor de la prestación ofrecido por la RBS debe ser como mínimo igual a la línea de pobreza extrema monetaria certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se ajustará cada año de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC). Se espera que este monto sea superior a la línea de pobreza extrema en la medida que las condiciones macroeconómicas lo permitan, mayor crecimiento económico y sostenibilidad de las finanzas de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La financiación del programa es igual al programa vigente (CM), el primer recurso asignados por medio del presupuesto general de la nación (PGN) y la contribución solidaria al Fondo de Solidaridad Pensional de los cotizantes de mayores ingresos, dicho fondo se describe en el pilar contributivo.

Finalmente, el programa Colombia Mayor no desaparece de forma inmediata, sino que aquellos que no cumplan las condiciones de elegibilidad de la RBS continuarán en dicho programa hasta que cumplan los requisitos de RBS, pero en ningún caso se podrá recibir ambos beneficios. La administración de la RBS estará a cargo del Ministerio de Trabajo

## **3.2 BEPS y el pilar semicontributivo**

En 2019, el 62,9% de los trabajadores eran informales, donde el 70,27% de ellos ganaban menos de un salario mínimo (Alvarado et al., 2021), condición que por la Ley 100 de 1993 les impedía afiliarse al sistema contributivo de pensiones. Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), fueron diseñados para atender a los trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV y aquellos que tienen derecho a la indemnización sustitutiva de pensión del RPM o devolución de saldos en RAIS.

Los BEPS son un mecanismo de ahorro flexible de largo plazo, donde cada trabajador tiene una cuenta individual que al cumplir con la edad de jubilación se ajusta el monto ahorrado de acuerdo

con la inflación, Colpensiones es el administrador del programa. Adicionalmente, el Estado otorga 20% adicional por el monto ahorrado como incentivo. Se ofrecen dos prestaciones una vez se cumple la edad de retiro, una renta vitalicia de forma bimensual cuyo valor máximo es del 85% de un SMMLV, o un único pago.

Los atributos de este esquema es que no existe un monto obligatorio periódico y fijo, brindando completa autonomía a los usuarios, se ofrece seguros de vida por haber cotizado por 6 meses en el año, Colpensiones no cobra gastos de administración porque son financiados con el Presupuesto General de la Nación, organizan loterías periódicas para ofrecer bonos de ahorro o vivienda, y el subsidio de CM no es excluyente complementando los recursos para la vejez siempre y cuando no se supere el 85% de un SMMLV.

Los BEPS presentan tres limitaciones importantes: 1. Operacional: No puede ser beneficiario del programa aquellas personas que cotizan a salud, esta medida restringe el acceso a una porción importante de trabajadores que cotizan salud, pero no a pensión; 2. Uso del ahorro para compra de activos, los BEPS pueden ser utilizados para compra de vivienda, lo cual desdibuja su misionalidad de garantizar recursos para la vejez; 3. Educación financiera, al ser un programa de carácter voluntario depende solamente del interés y conocimiento de la población objetivo participar.

Adicionalmente, hay un aspecto difuso frente a la equidad y solidaridad con la que se entregan beneficios tributarios en el país que inciden en el ahorro de los trabajadores para la vejez. En Colombia existen beneficios tributarios para que los contribuyentes, principalmente de altos ingresos, puedan hacer ahorros voluntarios para pensión (AVP), por cada 100 pesos que ahorran la exención es de 26 pesos en promedio. Es decir, que mientras en los BEPS por cada 100 pesos ahorrados el Estado aporta 20, en el AVP el subsidio implícito es mayor, desconociendo la necesidad de una mayor equidad del sistema (Villar et al., 2017)

Por último, el programa BEPS no ha logrado su objetivo de aumentar la cobertura de trabajadores con algún esquema de protección. En 2019 de un grupo potencial de 1,4 millones de beneficiarios solo accedieron 578.164 personas. (Parra-Polanía et al., 2020). En este sentido y con el objetivo de aumentar los niveles de cobertura actuales se plantea un pilar semicontributivo que logre traslaparse con los demás pilares y ofrecer prestaciones en forma de renta vitalicia que garanticen a la población adulta mayor estar fuera del riesgo de vulnerabilidad por vejez.

El pilar semicontributivo cobijará a los afiliados que a la edad de 60 años mujer y 65 años hombre no cumplan los requisitos para acceder a una pensión contributiva pese a que hayan realizado aportes al sistema. La prestación de este pilar se define de acuerdo con la densidad de cotización del beneficiario y la modalidad de ahorro, aportes obligatorios al pilar contributivo, o ahorro voluntario por medio de BEPS. Se dividen en cuatro grupos:

1. Aquellos que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas que cumplen con los requisitos de elegibilidad del pilar solidario. Reciben una renta vitalicia que se estima al traer a valor presente los aportes ajustados por inflación (IPC), y el saldo y rendimiento en las cuentas de ahorro individual (CAI). Esta renta vitalicia complementa el monto de RBS del pilar no contributivo.
2. Aquellos que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas que no son elegibles en el pilar solidario. Reciben una renta vitalicia que se calcula con base al valor presente de los aportes ajustados por la inflación más tres puntos porcentuales (IPC + 3pp), un subsidio del 15% por el monto resultante de la operación anterior, y el saldo y rendimientos en la cuenta de ahorro individual (CAI).
3. Los actuales beneficiarios de los Beneficios Periódicos Sociales (BEPS), aquellos que hacen aportes voluntarios por menos del salario mínimo. Recibirán una renta vitalicia que se calcula con base al monto del ahorro traído a valor presente ajustado por la inflación y un subsidio del 30% del monto de la operación anterior.
4. Aquellos que cotizaron por un valor inferior a 300 semanas, tendrán derecho a indemnización sustitutiva de los aportes al RPM ajustado por inflación y a los saldos y rendimientos de la cuenta de ahorro individual.

El elemento principal del pilar semicontributivo es que la prestación no podrá ser superior al 80% de un salario mínimo, disminuyendo en 5 puntos porcentuales el techo actual. Adicionalmente los contribuyentes de los grupos 1, 2 y 4 pueden decidir no hacer uso de la renta vitalicia en dos casos, el primero que el valor de la renta vitalicia sea menor a la RBS, o segundo, decidan usar las semanas cotizadas para obtener una pensión familiar. En cuanto al grupo 3, BEPS, pueden solicitar el monto en un único pago siempre y cuando cumplan el requisito de edad.

Finalmente, dentro de las disposiciones del pilar semicontributivo se pueden enmarcar una nueva modalidad de aporte flexible, la cual consiste en cotizar por ingresos que es menor a un SMMLV en el mes, por medio de la cotización por días y semanas al sistema. La cotización por una semana es equivalente a un cuarto de la cotización mínima mensual, y de acuerdo con el número de semanas la cotización es proporcional a la mínima en un mes. La tasa de cotización es misma tasa fijada para los aportantes del pilar contributivo.

### **3.3 De la competencia a un pilar mixto contributivo**

La Ley actual establece que en Colombia hay un esquema dual de pensiones contributivas que coexisten y compiten entre sí, donde los trabajadores pueden elegir libremente a cuál pertenecer. El primero de ellos es público y se conoce como el Régimen de Prima Media (RPM), un sistema de reparto con prestación definida. El segundo, Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), privado, donde las prestaciones se definen de acuerdo con los saldos y sus rendimientos.

Actualmente ambos regímenes comparten ciertas condiciones paramétricas para su operación como la tasa de cotización, aporte adicional al Fondo de Solidaridad (FSP) si el salario es igual o superior 4 SMLV, y requisito de edad mínima, cuando en el RAIS se requiere hacer uso del FGPM (**Tabla 1**). Sin embargo, el actual esquema contributivo genera limitaciones para un adecuado funcionamiento.

El RPM establece unos requisitos para el acceso a pensión conforme a la edad y semanas de cotización, cumplidos estos requisitos se realiza el cálculo de la prestación con el promedio de ingresos de cotización (IBC) de los últimos 10 años cotizados, dando como resultado una tasa de reemplazo promedio del 70% (Arenas de Mesa, 2019). Este mecanismo para definir la prestación implica un enorme esfuerzo fiscal para el país debido a que se tienen que destinar recursos adicionales para cubrir las pensiones, especialmente los de mayores ingresos.

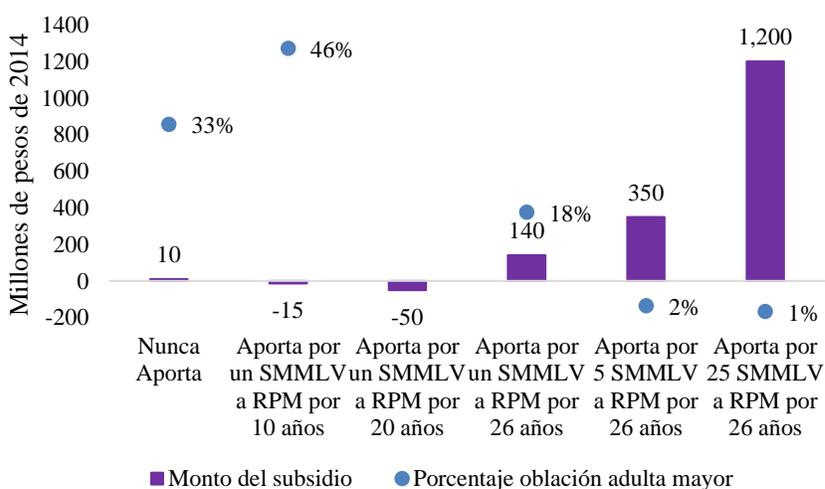
La destinación de estos recursos adicionales por medio del presupuesto son una característica inherente del modelo de RPM debido a que los aportes que hacen los cotizantes no son proporcionales al beneficio otorgado. La complejidad con la fórmula del beneficio define es que entrega un subsidio implícito mayor a medida que aumenta IBC, incumpliendo el precepto de solidaridad y equidad vertical.

La equidad vertical no se logra porque en el RPM una gran parte de los recursos se transfieren a los regímenes en marchitamiento, regímenes especiales (magisterio y Fuerza Públicas) y las pensiones altas. Se estima que el 1% de los adultos mayores que tienen derecho a una pensión equivalente a 25 SMMLV, la máxima pensión, tienen un subsidio por un valor cercano a 1.200 millones de pesos a pesos del 2014. Por su parte, el 18% que tienen una pensión equivalente a 1 SMMLV reciben un subsidio a pensión 140 millones de pesos. (Bosch et al., 2015).

Aquellos que cotizaron, pero no cumplen los requisitos tienen una pérdida de patrimonio entre 15 y 50 millones de pesos, debido a que tienen derecho a una indemnización sustitutiva, la devolución de los aportes ajustados por el IPC, lo cual representa un costo de oportunidad en relación con la rentabilidad del capital.

Adicionalmente, estos recursos aportados por esta población se convierten en un ingreso al SGP para financiar las pensiones de los altos ingresos del RPM, generando mayor desigualdad dentro de la población porque son los ingresos bajos quienes financian a la población más rica, pero no recibirán una prestación del sistema y en el peor de los casos debido a sus condiciones económicas no aplican para ser tenidos en cuenta en los subsidios no contributivos del sistema. En resumen, el sistema impone a los individuos un impuesto sobre su ingreso sin recibir nada a cambio.

**Figura 1: Monto del subsidio otorgado por el RPM a cada segmento de la población**



Fuente: Bosch (2015)

La forma cómo se asigna la pensión en el RPM no solo afecta la equidad dentro del subsistema contributivo, sino que afecta la equidad en general del sistema debido a que se destinan 120 veces más recursos monetarios a los ingresos altos que a los programas no contributivos donde se encuentra el 33% de la población adulta mayor.

El sistema contributivo no es solidario, en el RPM los recursos de los que no logran pensionarse, trabajadores de los deciles más bajos, son usados para financiar las pensiones, principalmente de los deciles de más altos ingresos. A su vez, el único mecanismo de solidaridad existente en el RAIS no es funcional debido a que todos los afiliados deben aportar 1,5 puntos porcentuales para financiar las pensiones de los de menores ingresos a través del FGPM, pero la mayoría de estos trabajadores no se logran pensionar al no reunir los requisitos por tanto el aporte a este que hacen fondo es un impuesto dado que no tienen beneficio alguno del FGPM.

Los elementos mencionados anteriormente generan un problema de equidad porque el Estado subsidia y usa los aportes de los trabajadores de menores recursos y que no se pensionan para el provecho de las personas de altos ingresos. El Gobierno Nacional destina para pensiones el 4% del PIB y el 30% de los ingresos tributarios de la nación; estos recursos financian considerablemente los regímenes especiales de pensión, cuyo valor monetario es elevado y las pensiones de altos ingresos del RPM (Becerra Camargo et al., 2022).

El régimen privado, RAIS per se no genera déficit fiscal puesto que la prestación de los trabajadores se financia de los saldos ahorrados por estos y los rendimientos de sus activos en el mercado. Además, el RAIS contempla una figura de solidaridad, la cual consiste en que una persona puede acceder a una pensión mínima equivalente a un SMMLV vigente si cumple dos condiciones, edad y haber cotizado al menos 1.150 semanas aun cuando no cuente con el capital suficiente para acceder a una pensión con cargo a los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

El régimen privado actualmente acumula una porción importante de los contribuyentes en fase de acumulación, se estima que 7 de cada 10 trabajadores está afiliado en una Administradora de Fondos Privados (AFP). Sin embargo, la mayoría de estos trabajadores cotizan entre 1 y 2 SMMLV y presentan una densidad de cotización relativamente baja, esto genera que en la fase de desacumulación no contarán con las semanas cotizadas necesarias para acceder a la garantía de pensión mínima, por lo cual el esquema de solidaridad del régimen privado es estéril.

Debido a esta situación para ofrecer una prestación en el RAIS a la mayoría de los trabajadores se les ha aplicado la figura de Retiro Programado, la cual consiste en un valor liquidado año a año

supeditado a las condiciones del mercado, generando inseguridad e incertidumbre frente al futuro de los adultos mayores porque este esquema no contempla la inflación y perjudica el consumo. En el RAIS solo 1 de cada 10 pensionados escogen el esquema de renta vitalicia, el restante se decanta por el Retiro Programado (Becerra Camargo et al., 2022).

Aunque el RAIS mejore la equidad vertical y sostenibilidad desde el punto de vista del déficit fiscal sacrifica cobertura y solidaridad del sistema. Adicionalmente, las tasas de reemplazo del RAIS son bajas en comparación al RPM generando problemas de suficiencia, las proyecciones realizadas entre Altamirano (2019) y Mantilla- García (2020) sitúan dicha tasa en 35%.

La cobertura es baja en las dos fases, en la fase acumulación porque es un sistema con pocos trabajadores cotizando, 35% de la población ocupada (Villar et al., 2018). Este indicador también puede ser interpretado como la razón entre cotizantes y la población económicamente activa, en este sentido vemos que los avances en cobertura que han sido tímidos, en 1997 la cobertura era tan solo del 27% y se mantuvo estático en el tiempo hasta 2013, cuando se ubicó en 30,5% (Villar et al., 2016).

En la fase de desacumulación son pocos los adultos mayores que acceden a una pensión contributiva, cerca del 23% de la población adulta mayor, las proyecciones a 30 años ubican la cobertura de esta población entre el 20% y 30% (Becerra Camargo et al., 2022).

Por su parte, la equidad horizontal se ve afectada por la interacción de los dos regímenes debido a que cada uno trata de forma diferente al afiliado cuando llega el momento de calcular su pensión. Es decir, podemos tener dos trabajadores con características idénticas e historia laboral similar, pero en cada régimen tendrá una prestación diferente. Esto genera un incentivo perverso para los trabajadores de mayores ingresos que desearán al final de su etapa laboral cambiar del RAIS al RPM porque obtiene una mejor pensión a expensas del erario.

Además, hay un perjuicio para los trabajadores de menores ingresos que no se logran pensionarse por sus bajas densidades de cotización, mientras en el RAIS tienen derecho a la devolución de sus saldos más los rendimientos, en el RPM la devolución de los saldos es solamente ajustados por la inflación, figura conocida como indemnización sustitutiva de pensión, representando un mayor costo de oportunidad para los afiliados al régimen público.

Por último, la sostenibilidad elemento clave en el mediano y largo plazo para el funcionamiento del sistema se encuentra en estado crítico. Los riesgos de sostenibilidad se estudian alrededor del RPM,

debido a que el RAIS es autosostenible porque los afiliados deben financiarse su propia pensión, el Estado solo asume obligaciones en el caso de un “deslizamiento del salario mínimo” que ocurre por el ajuste de la mesada pensional de acuerdo con el crecimiento del salario mínimo y la aseguradora no está en la capacidad de ajustar el monto de la renta vitalicia, por lo cual el Gobierno Nacional compensa el faltante.

Ahora bien, la forma en que interactúan los dos regímenes genera cambios en el pasivo pensional en distintos periodos de tiempo. Específicamente, los traslados del RAIS al RPM generan en el corto plazo un alivio a las presiones fiscales del gobierno por los saldos adicionales, pero en el largo plazo aumenta el pasivo pensional porque estos recursos son insuficientes para cubrir el compromiso adquirido con dichas pensiones. Se estima que en promedio por cada afiliado que se traslada del RPM al RAIS, Colpensiones debe entregar un beneficio que es el doble de lo aportado con su traslado (Becerra et al., 2022).

Las presiones fiscales se acentúa en régimen público debido a la falta de cotizantes en el RPM, y un alto pasivo pensional, este se ubicó en 111% del PIB para 2018 (Azüero Zúñiga, 2020). Los principales responsables del pasivo son Colpensiones (73% del pasivo), entidad responsable de la mayor parte de las pensiones, y los regímenes de la fuerza pública (10%), para cubrir dicho gasto se debe usar recursos del presupuesto los cuales son financiados con instrumentos de deuda pública o ingresos tributarios.

Las presiones fiscales a las que se ha visto sometido el sistema han conducido al aumento de la tasa de cotización, este pasó del 8% del ingreso base de cotización en 1994 a una tasa actual del 16%, un aumento 8 puntos porcentuales desde la aprobación de la Ley 100. Sin embargo, los recursos siguen siendo insuficientes, en 2018 los ingresos propios del sistema alcanzaban anualmente el 2,4% del PIB, mientras que los gastos fueron del 6,1% del PIB, un descalce de 4,3 puntos porcentuales (Azüero Zúñiga, 2020).

En el corto plazo el país no se encuentra en un riesgo de sostenibilidad fiscal, pese a que debe girar recursos para nutrir el sistema, la principal razón es la existencia de un bono demográfico que ubica a la mayoría de la población como económicamente activa, el 67,2% se ubica en esta categoría. Adicionalmente, la disponibilidad de mano de obra migrante, cerca de 1.771.000 trabajadores, que puede ser absorbidos por el mercado laboral formal permitiendo mayores niveles de ingreso al sistema. Sin embargo, en mediano plazo la situación puede cambiar producto del envejecimiento de la población, Naciones Unidas proyecta que el porcentaje de población adulta mayor (más de 60 años) en Colombia para 2060 y 2010 será el 37% y 55%, respectivamente, acompañado de una caída

en las tasas de fecundidad y una disminución de la población económicamente activa generando un aumento de la tasa de dependencia que disminuya los ingresos del sistema y aumente los egresos (Azuero Zúñiga, 2020).

La actual reforma pensional busca superar las dificultades planteadas a partir de la construcción de un sistema mixto de contribución donde el RAIS y RPM operen bajo una lógica de complementariedad y no de competencia, integrándolos en un pilar contributivo.

El pilar contributivo estará compuesto por los trabajadores públicos y privados, dependientes o independientes, que tienen la capacidad de cotizar para obtener una pensión integral para la vejez, invalidez o sobrevivencia. El pilar tiene dos componentes, un componente de prima media (CPM), administrado por Colpensiones, y un componente de ahorro individual (CAI), administrado las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El fundamento principal es la eliminación de la competencia, e integración para el cumplimiento de su fin según los siguientes elementos:

### **3.3.1 Componente de Régimen de Prima Media**

Los afiliados cuyas cotizaciones estén entre 1 SMMLV y 3 SMMLV hacen parte este componente, al igual que en anterior esquema del RPM el derecho a pensión se adquiere cumpliendo requisitos mínimos de edad y semanas cotizadas. La edad mínima para mujeres es 57 años y hombres 62 años, no hay cambios. En cuanto a las semanas mínimas cotizadas los hombres requieren 1.300, mientras que el requisito de semanas para mujeres empezará en 1.300 pero éstas deberán disminuir hasta las 1.000 semanas de acuerdo con la sentencia C-197 de 2023, este ajuste será gradual iniciando en 2026 y culminando en 2036.

La fórmula de beneficios de la pensión del CPM mantienen lo establecido en la Ley 100 de 1993 para calcular el ingreso base de liquidación (IBL), el máximo valor del IBL es de 80%. Ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo de acuerdo con la GPM, y se reconocen 13 mesadas pensionales. Las prestaciones se financian con el fondo común de la vejez y el fondo de ahorro del pilar contributivo, explicado más adelante.

### **3.3.2 Componente Complementario de Ahorro Individual**

El componente complementario de ahorro individual corresponde al segmento de afiliados cuyas cotizaciones son superiores a 3 SMMLV y máximo 25 SMMLV. Al igual que el RAIS, las

prestaciones se financia con los ahorros y rendimientos de las cotizaciones efectuados por los beneficiarios en sus cuentas individuales. El principal cambio corresponde la obligación de las AFP en entregar esta prestación como renta vitalicia.

Se mantiene requisitos vigentes en la Ley 100 de 1993 como la obligación de las AFP de cumplir con capital mínimo, la no contabilidad de las cuentas individuales de los aportantes dentro del patrimonio, esquemas multifondos para que cada individuo elija un portafolio de acuerdo con su perfil de riesgo y edad. Finalmente, el elemento más importante es la vigencia de la garantía de rentabilidad mínima de las AFP a los cotizantes, en el eventual caso de no cumplir dicha garantía las AFP deben reponer con su patrimonio a los afiliados en sus cuentas individuales.

### **3.3.3 Elementos de integración de los componentes.**

Los elementos de integración son varios desde la definición de la prestación total, los mecanismos de equivalencia entre los componentes, las tasas de cotización obligatorias y solidarias, los cuales buscan garantizar el acceso a una prestación por las distintas contingencias, así como los recursos.

En cuanto a la pensión contributiva, se establece que una persona que contribuya a los dos componentes recibirá una sola pensión que es la suma de la prestación definida del RPM y renta vitalicia otorgado en razón al cálculo de los saldos y ahorros en la cuenta de ahorro individual. Debido a que es una sola prestación de dos componentes se debe cumplir con los requisitos de edad y semanas mínimas del CPM para obtener la pensión.

La actual propuesta pese a que distribuye a los trabajadores en los componentes del pilar contributivo de acuerdo con su salario no afecta los saldos hasta el momento aportados en las AFP, solo cuando el afiliado cumpla los requisitos a pensión las AFP deberán entregarle a Colpensiones los saldos correspondientes a 3 SMMLV. De igual manera, aquellos que se encontraban en Colpensiones con salarios mayores a 3 SMMLV tiene derecho a un bono pensional para calcular su renta vitalicia al momento de la pensión.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional debe establecer un sistema de equivalencias entre los aportes de CAI a CPM con el objetivo de que un afiliado pueda usar los saldos en las cuentas de ahorro individuales para completar el requisito de semanas de cotización en el RPM.

La tasa de cotización general se mantiene en 16%, la distribución de la tasa varía dependiendo el componente analizado. En el CPM se distribuye de la siguiente manera, 13 puntos porcentuales al

Fondo Común de Vejez y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC), 2 puntos porcentuales para seguros previsionales, y máximo 1 punto porcentual para administración. En cuento al CAI, 13,2 puntos porcentuales se destinan a la cuenta de ahorro individual, 1 punto porcentual al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, 1 punto porcentual se traslada al CPM para seguros previsionales y 0,8 puntos porcentuales se destinan para administración.

Se establece que los aportes solidarios destinados al FSP lo realizarán aquellos que tienen salarios superiores a 4 SMMLV, y corresponden a un porcentaje entre 1% y 3% sobre el ingreso. Este aporte se distribuye así, 0,5 puntos porcentuales para la subcuenta de solidaridad para subsidiar las contribuciones de trabajadores vulnerables, y la parte que excede el 0,5 punto porcentual se destina a la subcuenta de subsistencia para financiar la renta básica solidaria (RBS).

Adicionalmente, se establece una contribución solidaria para los pensionados de mayores ingresos del RPM para financiar la subcuenta de subsistencia, aquellos que devengan una pensión entre 10 y 20 SMMLV aportan un 1% y más de 20 SMMLV aportan 2% de su pensión.

Debido a la gran masa de recursos que recibirá Colpensiones con el nuevo esquema se crea el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC), el cual se usará para el pago de las nuevas pensiones que deberá reconocer el RPM y aquellos que se encuentren en el régimen de transición. Por ningún motivo estos recursos se pueden usar para el pago de las pensiones del RPM anteriores al modelo multipilar o como ingresos corrientes de la nación.

El FAPC se financia con las cotizaciones de ambos componentes, los recursos de los traslados de afiliados en el régimen de transición y aquellos que hagan uso de la ventana pensional, la fase de acumulación del fondo según la propuesta de ley será hasta 2051. Los recursos destinados de cotizaciones del CPM corresponden a los ingresos totales por cotización que reciba el componente CPM menos un valor porcentual del PIB fijo en cada vigencia (**Tabla 2**).

**Tabla 2: Valor porcentual del PIB fijado para determinar los ingresos del FAPC por vigencia**

1,8% del PIB para las vigencias 2025-2028.
1,6% del PIB para las vigencias 2029-2035.
1,4% del PIB para las vigencias 2036-2040.

1,2% del PIB para las vigencias 2041-2050.
1,0% del PIB a partir de la vigencia 2051.

Elaboración propia, Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado

La administración del FAPC está a cargo del Gobierno Nacional quien define un comité directivo que está conformado por el ministro de Trabajo, ministro de Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento Nacional de Planeación, un miembro de la junta directiva de Colpensiones, sin voto, y dos miembros independientes seleccionados por el presidente de la república.

El proyecto de ley adicionalmente incluye una media de enfoque de género donde las mujeres tienen derecho a un descontar 50 semanas de cotización por hijo, máximo tres, para cumplir el requisito de semanas mínimas. Sin embargo, esta compensación se otorga solo cuando se haya agotado el sistema de equivalencias de semanas de CAI a CPM.

Se mantiene el mecanismo de pensión familiar creado por la Ley 1580 de 2022 para que los cónyuges que cumplan los requisitos de edad a pensión sumen sus semanas cotizadas con el objetivo de acceder a una pensión mínima. Adicionalmente, se crea la figura de pensión anticipada para aquellos contribuyentes que tenga la edad mínima y 1.000 o más semanas cotizadas puedan acceder a una pensión contributiva y sobre esta pensión otorgada se realice las contribuciones faltantes al sistema, este beneficio se otorga solo hasta 2036 y no hay heredabilidad de pensión.

Finalmente, se reglamente las pensiones de sobrevivientes y sustitución de pensión, la primera se le reconoce ante el fallecimiento del afiliado al sistema y la segunda ante la muerte del pensionado. El derecho sobre estas dos recae sobre el cónyuge o el grupo familiar. El reconocimiento de la pensión por sobrevivencia será calculado con un IBL entre el 45% y 75%, valor que no podrá superar. En cuanto el reconocimiento de la pensión por sustitución pensional es el 100% de la pensión.

### **3.4 Pilar de Ahorro Voluntario**

Es el mecanismo por el cual canaliza los excedentes de ahorro de los trabajadores o hogares a través de los instrumentos financieros existentes y los beneficios tributarios establecidos actualmente. Este pilar pese a que permite complementar y mejorar el monto de la pensión no es reglamentado en la reforma. Sin embargo, se propone un sistema de equivalencias similar al de los componentes del pilar contributivo para complementar requisitos de semana cotizadas para tener derecho a una pensión.

### **3.5 Otras disposiciones de la reforma.**

La reforma pensional establece finalmente tres elementos trascendentales. El primero, el régimen de transición que tiene el objetivo de respetar los derechos adquiridos y la garantía legítima a pensión de un determinado grupo de afiliados. El segundo, la ventana o traslados pensionales, el cual es una medida de reparación para aquellos afiliados al sistema que no han tomado una decisión informada sobre a cuál régimen pertenecer durante la dualidad. Finalmente, se reglamentan un sistema nacional de protección social integral para la vejez, el cual cuenta con un consejo nacional, un comité técnico y una comisión autónoma para el seguimiento del sistema.

El régimen de transición propuesto aplica para todos los afiliados que cuenten con un determinado número de semanas, los hombres que a la entrada en vigor de la ley tengan 900 semanas cotizadas y para las mujeres que tengan 750 semanas cotizadas, independientemente del régimen al cual estuvieran contribuyendo. No se establece ningún requisito de edad o intervalo de tiempo por el cual aplicará dicho régimen de transición.

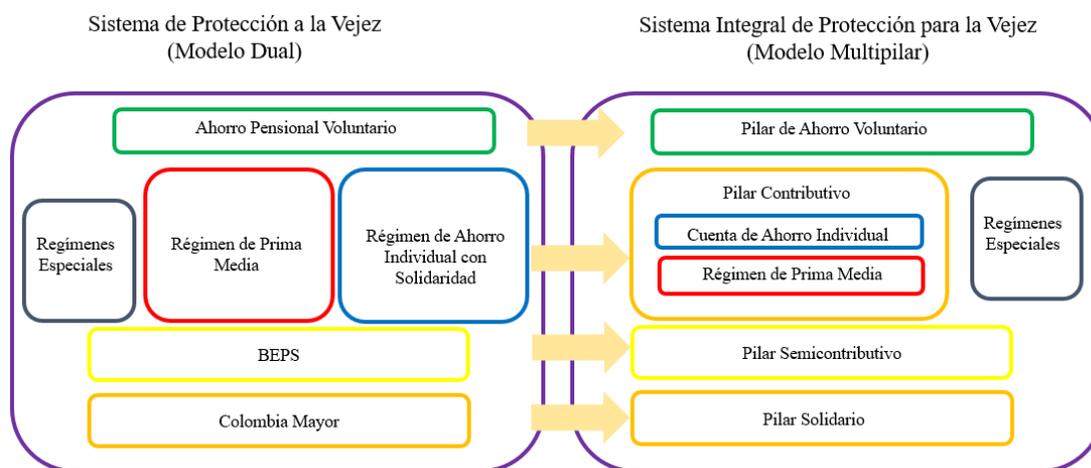
La ventana pensional u oportunidad de traslado, la cual está ligada al régimen de transición, establece que los hombres con 900 semanas cotizadas y mujeres con 750 semanas cotizadas que les falta menos de 10 años para acceder a su derecho de pensión podrán trasladarse del RAIS al RPM, o RPM al RAIS por un periodo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Finalmente, el sistema nacional de protección social integral para la vejez estará conformado por tres órganos mencionados anteriormente. El consejo nacional el cual asesora, evalúa y sugiere medidas y políticas públicas para el desarrollo del sistema, así como adelantar acciones de acuerdo con las recomendaciones del comité técnico, este consejo está conformado por miembros del gobierno nacional, academia y sociedad civil.

El comité técnico es el encargado de la coordinación, ejecución y orientación del nuevo sistema pensional, debe entregar informes del estado del FAPC, sostenibilidad fiscal y estado de los parámetros del modelo pensional, este comité está conformado únicamente por entidades del gobierno nacional, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Por su parte, la comisión autónoma que fue incluida en el texto propuesto para segundo debate se encuentra mencionada pero no reglamentada.

En síntesis, la reforma pensional multipilar busca articular los distintos regímenes y programas ofrecidos en el marco de la seguridad social con el fin de poder garantizar cobertura y una prestación a cada uno de los afiliados conforme a sus características. La **Figura 2** representa el esquema que garantiza que todo colombiano acceda algún pilar de protección del sistema pensional.

**Figura 2: Modelo Dual vs. Modelo Multipilar**



Elaboración Propia, Fuente: Normativa actual y proyecto de Ley 293 de 2023 Senado.

## **4. Sistemas multipilares en Latinoamérica**

Los sistemas de seguridad social en Latinoamérica se empezaron a gestar a inicios del siglo XX en un proceso heterogéneo y marcado por una estrecha vinculación al mercado laboral para su desarrollo. Adicionalmente involucra un espectro amplio de factores sociales, financieros, demográficos, género, y de economía política, elementos que han generado diferencias en la cobertura, sostenibilidad y suficiencia entre los países de la región.

La necesidad de garantizar un adecuado nivel de cobertura, sostenibilidad y suficiencia han promovido el debate económico y político alrededor de los sistemas provisionales o pensionales en razón a la creciente población mayor, en 2065 se estima que la población mayor de 65 años en Latinoamérica será superior a los 200 millones de personas (Arenas de Mesa, 2019).

Estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que la región atravesará una transición demográfica rápida. En 2017 la población adulta mayor representó el 8% de la población y se estima que para 2041 representará el 16%, la población se duplicará el doble en 24 años, mientras que este mismo efecto le tomó a Europa 56 años entre 1950 y 2006. Adicionalmente, algunos países de la región tendrán una transición más acelerada como Brasil y Colombia en tan solo 20 y 19 años respectivamente.

Las diversas corrientes económicas han generado cambios en las estructuras de los sistemas pensionales en la región, generando esquemas completamente privados o públicos, sistemas duales donde compiten los esquemas privados y públicos, o sistemas multipilares (mixtos) basados en la complementariedad de ambos.

Los sistemas públicos hacen referencia a los sistemas de reparto con prestación definida (beneficio definido) basados en el apoyo intra e intergeneracional son implementados en países de la región como Argentina, Brasil y Paraguay; los sistemas privados hacen referencia a los sistemas de ahorro o capitalización individual (contribución definida), modelo que tuvo relevancia a finales del siglo XX a partir de las reformas promercado, este modelo es implementado en Chile, México, República Dominicana y El Salvador; el modelo dual o paralelo de competencia se aplica en Colombia y Perú ; y por último el modelo multipilar o mixto es aplicado en Uruguay, Costa Rica y Panamá (Figura 3).

**Figura 3: Tipo de modelo pensional en Latinoamérica por país**



Fuente: Arenas de Mesa, 2019

Los países de la región no solo han implementado reformas estructurales, sino también han modificado los parámetros del sistema. Las modificaciones más comunes son el aumento de la tasa de cotización, aumento de la edad de retiro, cambios en los periodos de actividad requeridos, disminución de la tasa de reemplazo en el sistema de prestación definida. Entre 2008 y 2017 se realizaron 15 reformas paramétricas a los sistemas pensionales, 12 fueron sobre el sistema de reparto con prestación definida y 3 al sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2019).

## **4.1 El paradigma de los sistemas de capitalización individual**

Los modelos de capitalización individual luego de cerca de 30 años de implementación no han tenido los resultados esperados, no lograron avances importantes en cobertura, las prestaciones que ofrecen resultan considerablemente bajas e insuficientes, y no cuentan con mecanismos de solidaridad que propicie un mayor bienestar general para la población mayor. En Asia Central y Europa Oriental, 8 de los 11 países que implantaron este modelo han decidido reformarlos.

Latinoamérica no es la excepción y se han tomado distintas decisiones alrededor del modelo de capitalización individual. Argentina decidió eliminar por completo el sistema que funcionaba de forma dual, Bolivia optó por la nacionalización del sistema, El Salvador creó un fondo común de solidaridad para financiar las pensiones de los trabajadores de menores ingresos. Por último, Chile país pionero y referente ha realizado una serie de reformas en el periodo 2007-2018 para evitar una bomba social por los bajos niveles de las prestaciones.

El caso chileno resulta importante porque es un referente en la literatura sobre la seguridad social con el modelo de capitalización individual. Sin embargo, está documentado que los modelos de capitalización individual solo garantizan tasas de reemplazo adecuadas para los trabajadores formales de altos ingresos que tienen una densidad de cotización alta gracias a la estabilidad laboral, pero este no es el trabajador representativo de Chile o la región debido a los altos niveles informalidad y bajos niveles de capital humano per cápita.

Las tasas de reemplazo en Chile antes del periodo de reformas se situaban entre el 35% y 45% para los hombres y 30% para las mujeres, deslumbrando inequidades de género de entrada. Adicionalmente, los trabajadores chilenos tenían una densidad de cotización del 50%, es decir que cotizaban la mitad del tiempo requerido para acceder a una pensión mínima, 20 años, por lo cual no podían hacer uso de este mecanismo.

Los elementos mencionados anteriormente fueron la causa principal por iniciar un proceso de reforma en el año 2008 con 3 objetivos: 1. Integrar el sistema contributivo y no contributivo en un pilar solidario; 2. Financiamiento público del pilar a partir de rentas

generales; 3. Administración público-privada del sistema. Estos tres objetivos dieron inicio al modelo pensional integrado con un pilar solidario y un pilar de capitalización de ahorro individual, este último no fue modificado en dicha reforma.

El propósito de la reforma era atender al 60% de la población que era de ingresos bajos y medio-bajos, por medio de la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) la cual es de asistencia social y no contributiva, y el Aporte Provisional Solidario (APS), el cual es un monto adicional financiado por el gobierno para complementar la pensión contributiva de los jubilados. El trabajador que haya contribuido pero que su prestación resultante sea menor al PBS se le otorga el PBS, y el APS es un monto gradual que disminuye a medida que aumenta la pensión contributiva hasta llegar a la pensión máxima financiada con APS.

La cobertura en la etapa de desacumulación aumentó considerablemente 10 años después de implementado el nuevo modelo, pasando en 2007 de 610.481 beneficiarios a 1.507.592 beneficiarios, un aumento del 246%, donde el 55,9% corresponden al mecanismo de APS. Adicionalmente el APS permitió ofrecer tasas de reemplazo en promedio del 45%.

La financiación de la prestación otorgada por el PBS es público, no contributivo, mientras el APS es un aporte adicional estatal para mejorar la pensión contributiva. Se estima que para 2030 los programas costarán 1% del PIB y 36,4% del gasto total del Estado, con el objetivo de garantizar los recursos de inversión se estableció que cada vigencia se debe girar como mínimo el 0,2% del PIB y máximo el 0,5% del PIB cuando haya condiciones macroeconómicas favorables, los recursos se destinan a un fondo de inversión administrado por el Banco Central de Chile.

## **4.2 Etapa de acumulación de los sistemas pensionales**

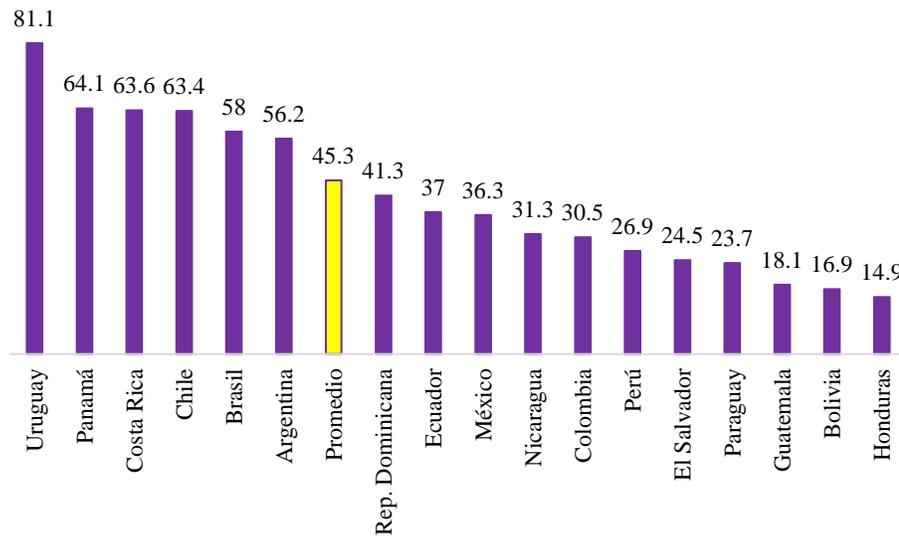
La cobertura en la etapa de acumulación corresponde a la cantidad de trabajadores que se encuentran afiliados al sistema de protección social. Existen dos indicadores estáticos y uno dinámico. Los dos primeros corresponden al porcentaje de la población económicamente activa (PEA) afiliada al sistema, y el porcentaje de población ocupada afiliada. Estos dos indicadores dan cuenta de la protección en un momento determinado sin conocer el estado de actividad de los afiliados.

Por su parte, el indicador dinámico o de calidad es la densidad de cotización de los trabajadores, refleja la fidelidad a lo largo de la vida laboral al sistema, un mayor nivel de densidad implica que los afiliados cotizan permanentemente durante su vida laboral y tienen posibilidades reales de acceso a una pensión de tipo contributiva.

Los tres indicadores son un espejo del mercado laboral porque ante una mayor formalización y menores tasas de desempleo mejor es el comportamiento de estos. Adicionalmente, variables como el empleo por cuenta propia y trabajo no remunerado afectan estos índices debido a que no es obligatorio la contribución al sistema o se presentan casos de evasión.

En términos generales la cobertura de afiliados con respecto a la población económicamente activa (PEA) ha aumentado considerablemente desde inicios del siglo XXI. En el año 2000 el 34,8% estaban afiliados a un sistema de protección a la vejez, para el año 2017 este porcentaje se situó en 45,3%, lo cual implica un crecimiento de 10,5 puntos porcentuales, representando 60 millones más de trabajadores afiliados. Sin embargo, este porcentaje es sensible a ciclos económicos como es el caso del año 2014 donde la cobertura se había situado en 48,2% pero descendió a los niveles presentados una vez finalizado el ciclo exportador primario.

Ahora bien, cuando se analiza la cobertura por países (Figura 4) se observa una alta heterogeneidad. Existe un grupo de países con una cobertura elevada conformado por Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, Brasil y Argentina cuya principal característica, salvo Panamá, es ser países pioneros de la región en la implementación de mecanismos de protección social que les permite tener una mayor credibilidad por su institucionalidad.

**Figura 4: Cobertura en etapa de acumulación**

Fuente: Arenas de Mesa, 2019

El grupo de mediana cobertura se encuentra conformado por República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua y Colombia, con una cobertura promedio del 35,8%. Sin embargo, existe una relativa heterogeneidad dentro del grupo, República Dominicana estos 10,8 puntos porcentuales por encima de Colombia, país menos sobresaliente del grupo y que se encuentra más cercano a Perú que hace parte del grupo de baja cobertura.

Finalmente, los países con menor cobertura de la población económicamente activa corresponden a Perú, El Salvador, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Honduras, cuya principal característica son los altos niveles de informalidad que impiden el acceso al sistema pensional contributivo.

Ahora bien, cuando se analiza este mismo indicador cambiando el denominador de Población Económicamente Activa por Población Ocupada se tiene una mejoría en términos generales debido a que el numerador permanece inmutable mientras que el denominador disminuye. En este sentido el promedio de la región se ubica en 51,9% en 2017, 6,6 puntos porcentuales por encima del indicador cuyo denominador es la población económicamente activa (PAE). La categorización de cobertura presentada con el indicador anterior se mantiene igual.

Una característica que comparten todos los países en general es la alta desigualdad en la protección de los trabajadores de acuerdo con su nivel de ingresos, a menor ingreso mayor desprotección. En la región solo el 13,6% de los trabajadores del quintil 1 están afiliados al sistema de pensiones, mientras que el 63,6% de los trabajadores del quintil 5 cumplen esta característica, es decir hay una brecha de 40 puntos porcentuales entre ambos grupos.

La inequidad en este indicador se mantiene inmutable independientemente de si los países tienen una alta cobertura o no. Uruguay, país con la cobertura más alta, tiene una brecha entre estos quintiles de 71 puntos porcentuales, y Honduras, país con la menor cobertura, presenta una brecha de 38,8 puntos porcentuales. Colombia presenta una brecha de 57,4 puntos porcentuales, estas desigualdades reflejan la necesidad de crear herramientas de protección adicionales a las contributivas para la población de menores ingresos en la región dado sus bajos niveles de afiliación

La calidad de cobertura en la etapa de acumulación hace referencia a la densidad de cotización de los trabajadores al sistema, este indicador refleja a futuro el acceso una prestación teniendo en cuenta que numero de semanas o años cotizados inciden en racionamiento de la prestación y el monto de esta. La densidad de cotización está estrechamente relacionada con la población económicamente activa, países como Uruguay con una alta cobertura tiene una densidad del 59,8%, en contraste el Paraguay tiene una densidad del 16,3% (Arenas de Mesa, 2019).

La densidad de cotización presenta cambios de acuerdo con la edad del trabajador y el género de este, por ejemplo, para Colombia se presentan bajos niveles de cotización al inicio de la etapa laboral, las personas en rango etario de los veinte tienen una densidad de cotización del 40%, por debajo del promedio situado en 56%. En casos como El Salvador y Perú las densidades están entre el 10% y 20% durante los veintes y al final de la etapa laboral cuando los trabajadores tienen entre 60 y 65 años (CEPAL, 2011).

Finalmente, las desigualdades de género más pronunciadas en la densidad de cotización están presentes en Chile, Costa Rica, República Dominicana y Perú donde la diferencia entre hombres y mujeres en el porcentaje de densidad de cotización a lo largo de la vida laboral está entre 10 a 20 puntos porcentuales (CEPAL, 2011).

### **4.3 Etapa de desacumulación y suficiencia de los sistemas pensionales.**

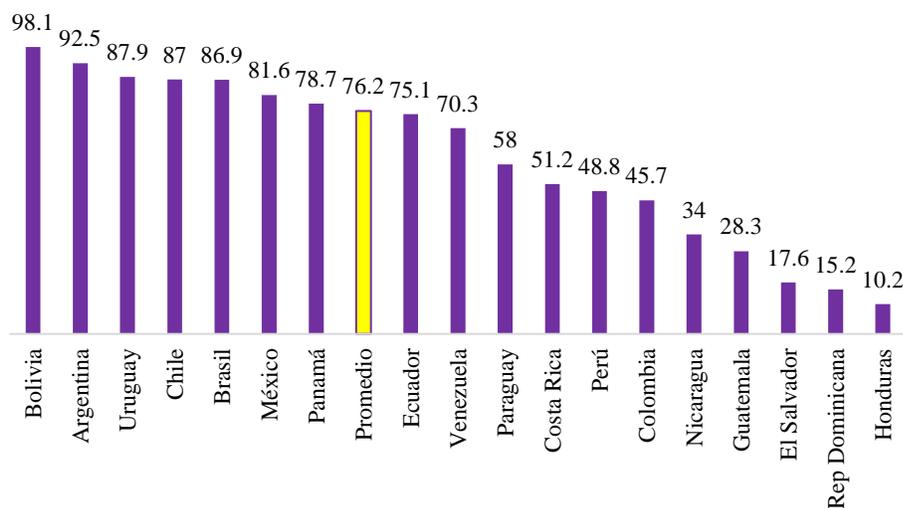
La cobertura en la etapa de desacumulación hace referencia a la población adulta mayor que tiene acceso a algún tipo de prestación dentro del sistema pensional, la cual es por construcción la población objetivo. La cobertura en etapa de desacumulación tiene dos indicadores, uno estático que corresponde al porcentaje de la población adulta mayor que tiene algún tipo de prestación, y uno dinámico que es la tasa de reemplazo que permite conocer la suficiencia de la prestación.

La población con acceso a una prestación en la región ha venido en aumento, en el año 2000 el 51,5% de la población recibía una prestación económica, donde 48,1% correspondía a pensiones de tipo contributiva y tan solo el 3,8% a pensiones no contributivas. Casi dos décadas más tarde, año 2017, la cobertura ha aumentado a 76,2%, donde el principal incremento se debe a las pensiones no contributivas financiadas por los gobiernos, representando el 22,7% y las pensiones contributivas se han mantenido constantes en 55%.

El aumento en este indicador no es heterogéneo en la región, el principal avance se debe a que los países pioneros en sistemas de seguridad social como Argentina, Brasil y Uruguay han mantenido sus niveles inmutables en el tiempo, y países como Bolivia, Chile y México han implementado nuevos programas de asistencia social para los individuos más vulnerables aumentando la cobertura (Figura 5).

La implementación de estos programas ha tenido una incidencia directa en la calidad de vida de la población adulta mayor en la región. En 2017 se estimó que el 15,8% de la población adulta mayor se encontraba en condición de pobreza y que en ausencia de los programas el porcentaje se ubicaría en 36,9% (Arenas de Mesa, 2019).

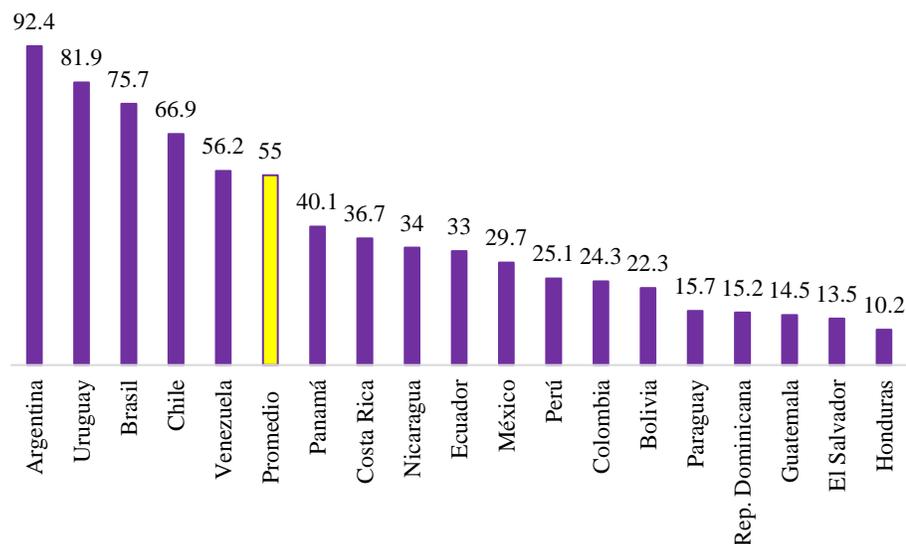
**Figura 5: Cobertura en etapa desacumulación (Contributivo y No Contributivo)**



Fuente: Arenas de Mesa, 2019

Los países con una cobertura en el rango medio son Ecuador, Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Perú y Colombia, dentro de este grupo sigue existiendo una alta heterogeneidad, países como Ecuador y Venezuela prestan niveles de cobertura cercanos a México, mientras que Colombia tiene un desempeño similar al de Nicaragua que hace parte de los países de baja cobertura. Por último, están los países de baja cobertura conformados por Nicaragua, Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Honduras.

La cobertura contributiva tiene distintos comportamientos en la región, nuevamente este indicador se encuentra relacionado con los niveles de formalidad del mercado laboral como de la institucionalidad del sistema pensional. Los países pioneros (Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) nuevamente son los que tienen un mayor nivel de cobertura por pensiones contributivas. (Figura 6). Los demás países salvo Venezuela presentan una cobertura por debajo del 40%, representando la necesidad de implementar mecanismos no contributivos y asistencia social para garantizar la protección de la población adulta mayor.

**Figura 6: Cobertura en etapa desacumulación (Contributivo)**

Fuente: Arenas de Mesa, 2019

La región en general tiene un potencial de mejora amplio en términos de cobertura. Sin embargo, la discusión no se debe centrar solamente en atender una mayor porción de los trabajadores sino adicionalmente se deben ondear esfuerzo en ofrecer un monto de la prestación adecuado en el carácter contributivo y no contributivo.

La OIT estableció en el convenio 102 de 1952 que los sistemas de pensión deben ofrecer una tasa de reemplazo mínima del 40% para un periodo de trabajo de 30 años, posteriormente en el convenio 128 de 1967, aumentó la tasa de reemplazo a 45% con el mismo tiempo de cotización.

La tasa de reemplazo en la región depende del sistema implementado por los países de la región, evidentemente los países con sistemas de reparto ofrecen tasas de reemplazo mayores a las de los regímenes de capitalización individual debido al respaldo otorgado a estas pensiones por los recursos transferidos vía presupuesto. El promedio de la tasa de reemplazo en los sistemas de reparto (beneficio definido) en la región es 64,7%, mientras que en el sistema de capitalización individual (contribución definida) se sitúa en 39,8%, en ambos casos se supone una densidad de cotización del 100% (Bosch et al., 2018).

El comportamiento de las tasas de reemplazo en la región es heterogéneo, si se analiza la tasa de reemplazo de la contribución definida (CD) se observa que solo tres de los siete países basados en este modelo ofrecen una tasa de reemplazo superior al promedio del CD. Estos países son en su orden El Salvador, 48%, Colombia y México con 44%, por su parte, Chile y Perú ofrecen una tasa de reemplazo del 38%, República Dominicana, 36% y Bolivia del 31%. En todo caso las prestaciones ofrecidas son menores al mínimo fijado por la OIT.

En el caso de los sistemas de beneficio definido (BD), las diferencias son aún mayores, las tasas de reemplazo empiezan desde 30% y llegan hasta el 107%, la primera corresponde a Venezuela y la última a México. Brasil y Argentina países pioneros en estos sistemas de reparto tienen una tasa de reemplazo del 80%.

Colombia y Perú países que tienen un sistema dual mixto presentan diferencias considerables en la tasa de reemplazo del sistema de reparto, el primero ofrece una tasa del 73%, la novena más alta de la región, mientras que el país inca ofrece una tasa de reemplazo del 47%. Es decir que la diferencia en la tasa de reemplazo del sistema público y privado en Colombia es de 29 puntos porcentuales y en Perú de 3 puntos porcentuales.

Los países con sistemas multipilares de la región son tres, Uruguay, Costa Rica y Panamá, la tasa de reemplazo en este sistema es la suma del componente de reparto y ahorro individual. Uruguay es quien ofrece la menor tasa de reemplazo en este tipo de sistema situada en 72%, 49% corresponde al beneficio definido y 23% a la contribución definida. Por su parte, Costa Rica y Panamá son el cuarto y quinto país de la región con una mayor tasa de reemplazo 90% y 88% respectivamente. La diferencia con respecto al país del sur es que ofrecen una mayor tasa de reemplazo en el componente del reparto, 75% y 77%, respectivamente. La tasa de reemplazo del componente privado es considerablemente menor a la observada en Uruguay, 15% y 11% para Costa Rica y Panamá de forma correspondiente.

El poder financiar las pensiones de los regímenes públicos y privados para garantizar las tasas de reemplazo anteriormente descritas requiere que se imponga una tasa de retorno sobre el ahorro, generalmente los activos renta a un 3,5% real. Sin embargo, en los dos sistemas se supone que los activos rentan a una tasa implícita mayor para garantizar la tasa de reemplazo, en el caso del beneficio definido la tasa de retorno promedio es del 6,3% y

para la contribución definida del 5,4%, dichas tasas son 2,8 y 2,1 puntos porcentuales mayor a lo que rentan en realidad los activos, por lo cual los gobiernos deben entregar subsidios para garantizar dicha tasa de reemplazo y honrar el compromiso de pensión mínima. Entre mayor sea la tasa de reemplazo, mayor es la tasa de retorno implícita para garantizar el monto de pensión otorgado.

La tasa de retorno se puede ver afectada por otras variables paramétricas como tasa de cotización, edad de retiro y semanas mínimas. Por ejemplo, Uruguay presenta una de las tasas de reemplazo más altas de la región en general, sin embargo, ofrece bajos subsidios en el pilar de reparto, tan solo subsidia el 2% de la tasa de reemplazo, debido a los parámetros en los cuales opera el sistema.

Por su parte, Costa Rica y Panamá que operan con sistemas multipilares deben ofrecer subsidios sobre la tasa de reemplazo del sistema de reparto, correspondiente a 48 y 43 puntos porcentuales de la tasa de reemplazo. En cuanto a la tasa de reemplazo de la contribución definida ninguno de los países otorga subsidios sobre esta parte de la pensión (Bosch et al., 2018).

En Colombia el sistema dual entrega subsidio tanto en el beneficio definido como en la contribución definida sobre la tasa de reemplazo, en el primero aporta 34 puntos porcentuales y en el segundo 14 puntos porcentuales sobre la tasa de reemplazo. En el sistema privado de contribución definida existen subsidios por parte del estado debido a la garantía de pensión mínima, esta prerrogativa se extiende a República Dominicana, México y El Salvador. Chile, es un país que destaca en la región debido a que existe garantía de pensión mínima pero las modificaciones realizadas durante las reformas de 2008 han logrado que los subsidios disminuyan a medida que aumenta el ahorro del individuo (Bosch et al., 2018).

La densidad de cotización juega un papel clave para el cumplimiento del principio de equidad en los sistemas porque para acceder a una pensión o prestación económica se requiere cumplir con un determinado número de semanas. La imposición de un mínimo de semanas genera dos efectos, uno de carácter inequitativo que ocurre cuando los trabajadores no logran cumplir con el mínimo de semanas del beneficio definido entonces sus aportes se comportan como un impuesto, para el caso de los trabajadores que aportan a sistemas de

contribución definida, si bien tiene acceso a sus recursos más un retorno, quedan desprotegidos frente al riesgo de longevidad.

A medida que disminuye los niveles de densidad de cotización menos países de la región reconocen alguna prestación, tan solo 4 países de la región ofrecen un beneficio cuando la densidad es del 20%. Chile destaca en la corrección de este defecto con el programa APS, el cual complementa el monto de la prestación de trabajadores de menores densidades de cotización, permitiendo eliminar discontinuidades en el acceso al sistema de protección (Bosch et al., 2018).

El segundo efecto relacionado con la densidad de cotización es cuando esta es del 100% y los trabajadores acceden a una pensión contributiva, los países que aplican un beneficio definido han establecido fórmulas para disminuir los subsidios entregados a medida que el ingreso de cotización es mayor por medio de menores tasas de reemplazo, pensiones mínimas y máximas, con el objetivo de mejorar la equidad del sistema buscando garantizar tasas de reemplazo mayores a menor nivel de ingreso.

Sin embargo, estos mecanismos difieren en los países de la región y no logran su misionalidad, por ejemplo, la tasa de reemplazo a medida que aumenta el ingreso disminuye lentamente en países como Colombia, la tasa de reemplazo para una persona con los ingresos más bajos es del 73% mientras que para una de ingresos más altos es del 71%, para el caso de Nicaragua dichas tasas para cada persona son del 96% y 77% y Costa Rica, 75% y 59%. La tasa de reemplazo se mantiene inmutable independientemente del nivel de ingreso en países como México, El Salvador y Paraguay, las tasas respectivas son 107%, 75% y 98%, respectivamente.

Los países de la región que logran equidad y progresividad notable en el beneficio definido son Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela. La adecuación de los sistemas de acuerdo con principio de equidad permite disminuir considerablemente el valor de los subsidios monetarios implícitos. Colombia al no ajustar adecuadamente su sistema de beneficio definido entrega un subsidio de 84 mil dólares a los pensionados de ingresos más bajos y de 526 mil dólares a los de mayores ingresos, caso similar al de Costa Rica donde estos valores respectivamente son 115 mil dólares y 525 mil dólares. Brasil y Argentina con sus reglas

logran entregar subsidios a las personas de ingresos más bajos por 36 mil y 26 mil dólares e imponer impuestos a los de mayores ingresos por 267 mil dólares y 649 mil dólares, cumpliendo tanto el principio de equidad como de solidaridad (Bosch et al., 2018)

Un elemento importante en los cálculos realizados es el género, debido a que las mujeres presentan inequidades tanto en la fase de acumulación, densidad de cotización, como en la fase de desacumulación, y tasa de reemplazo. Un resultado intuitivo es que las mujeres tienden a tener menores densidades de cotización y por ende menor probabilidad de pensionarse. Sin embargo, otros resultados dependen del nivel de ingreso y la estabilidad laboral de cada mujer.

Las mujeres en general perciben salarios menores al de los hombres, se estima que la brecha salarial de la región es de 14,5% en el sector formal (Bosch et al., 2018). Sin embargo, con los mecanismos establecidos de progresividad al tener menores salarios obtiene mejores tasas de reemplazo o la garantía de una pensión mínima tanto en los sistemas de reparto como de capitalización individual. Incluso cuando sus salarios son altos las pensiones son generosas en los sistemas públicos de pensiones debido a los subsidios implícitos.

La edad de retiro también es un factor fundamental, en algunos países de la región la edad mínima para la mujer es menor que para los hombres, si bien esto se ve como una medida afirmativa, esto genera menores semanas de cotización que afecta las tasas de reemplazo en cualquiera de los regímenes aplicados. Adicionalmente, se aumenta el periodo de tiempo de reconocimiento de la prestación en los sistemas de contribución definida disminuyendo el monto otorgado, las mujeres se jubilan antes y viven más que los hombres por lo cual financiar una renta vitalicia resulta más caro.

El efecto predominante que observa Bosch (2018) en sus estimaciones es que las mujeres tienen tasas de reemplazo menores a las de los hombres cuando se encuentra en sistemas de beneficio definido al cotizar por un número menor de semanas, las tasas de reemplazo respectivamente son 64,4% y 65,2% en promedio.

En cuanto al régimen de contribución definida las mujeres tienen una tasa de reemplazo de 41,4%, 3 puntos porcentuales superior a la de los hombres, no obstante, a medida que aumenta el ingreso de las mujeres este efecto se revierte. Un ejemplo disiente es el RAIS

(CD) en Colombia, las mujeres de ingreso medio y casadas tienen una tasa de reemplazo 2,9% superior a la de los hombres, pero una mujer que devengó 3 salarios medios tiene una tasa de reemplazo 6% menor a la de los hombres.

Finalmente, el valor de las pensiones no contributivas tiene un rol importante para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad, y una mejoría en el cumplimiento de principios como equidad y solidaridad del sistema al compensar los recursos destinados a la población de mayores ingresos.

No existe una tasa de reemplazo específica para las prestaciones con carácter de asistencia social, sin embargo, una aproximación es su porcentaje con respecto al salario medio del sector formal. El promedio de la región es del 17,8% del salario medio formal, pero estos valores varían considerablemente en la región, países como República Dominicana entregan un subsidio de tan solo 1,9% de dicho salario, mientras que Venezuela entrega el más alto situado en el 38,7%. A medida que se reconoce un mayor subsidio se logra compensar aquellos trabajadores con bajas densidades que no logran el acceso a una prestación contributiva, debido a que este subsidio retribuye los impuestos cobrados al haber cotizado.

Ahora bien, si estos subsidios son bajos no se logra que se compense los impuestos cobrados por haber cotizado, este es el caso de Colombia y Perú donde el subsidio es de 3,9% y 6,9% del salario medio formal, estos recursos son insuficientes y solo aquellos trabajadores con una densidad de cotización menor o igual a 10% recuperan lo aportado al régimen de prima media, manteniendo la regresividad del sistema (Bosch et al., 2018). Chile es un país referente en la forma de gestión de los subsidios de pensiones no contributivas debido a que tanto el programa de Pensión Básica Solidaria (PBS) como el de Aportes Provisional Solidario (APS) reconocen el mínimo ahorro que un trabajador pueda tener.

#### **4.4 Política fiscal y pensiones**

Los sistemas pensionales están estrechamente ligados a la política fiscal de cada país, el cual permite el flujo de recursos adecuados para el cumplimiento de los principios. Los distintos modelos pensionales adoptados en la región requieren diferentes niveles de ingresos para garantizar una protección social a los adultos mayores. Se estima que en 2015 la región en

promedio destinó el 3,7% del PIB y el 17,5% del gasto público en pensiones (Arenas de Mesa, 2019).

Los estados enfrentan constantemente diversos elementos que afectan la sostenibilidad del sistema pensional, dichos elementos se pueden categorizar en factores exógenos y endógenos. En los factores exógenos se encuentran tres: 1. El entorno macroeconómico, asociado a los niveles de crecimiento que inciden directamente en el nivel de empleo, y recaudo tributario; 2. El envejecimiento de la población, con el transcurso de los años la población adulta mayor aumenta generando presión fiscal; 3. El mercado laboral, debido a los niveles de formalidad que permiten el acceso a la pensión y obtener recursos para nutrir el sistema.

Por su parte, los elementos endógenos son 6: 1. Reformas realizadas a los sistemas pensionales, especialmente los ajustes paramétricos como tasas de contribución, tasa de reemplazo, semanas cotizadas y edad mínima; 2. Cobertura, mayores niveles implican mayores ingresos, pero a su vez mayores gastos en la fase de desacumulación, especialmente en los regímenes de reparto producto de la relación prestación beneficio; 3. Suficiencia de las prestaciones, el reconocimiento de pensiones más altas requiere de mayores aportes y afectan los gastos del sistema; 4. Sistemas de pensiones no contributivos, la implementación de los programas de asistencia social implica una expansión fiscal; 5. Dimensión de género, la aplicación de medidas afirmativas implica la erogación de recursos; 6. Institucionalidad, asociado a la administración de los recursos y capacidad de fiscalización, vigilancia y control de los aportes.

A partir de estos elementos exógenos los países deben realizar ajustes para poder satisfacer la sostenibilidad financiera del sistema debido al complejo panorama que se enfrenta la región en dichas variables. Por ejemplo, la tasa promedio de crecimiento de la región, la cual ha marcado un bajo crecimiento del 1,3% durante el periodo comprendido de 2010 y 2019, un crecimiento 0,6 puntos porcentuales menor al observado en la década perdida (Arenas de Mesa, 2019). Estos bajos niveles de crecimiento implican un menor espacio fiscal para satisfacer la necesidad de recursos del sistema, especialmente para continuar con la implementación de pensiones no contributivas, las cuales han sido la principal estrategia de cobertura en la región.

El envejecimiento de la población implica un mayor reconocimiento de pensiones, contributivas y no contributivas, y un menor número de aportantes debido al cambio de composición en las edades. En 2015, la esperanza de vida a los 65 años era de 83,1 años, para 2065 esta se ubicará en 87,9 años, en el largo plazo manteniendo las edades de retiro constantes las personas pasarán un cuarto de su vida como pensionados generando un mayor gasto fiscal.

Adicionalmente, se espera que las personas que tengan más de 80 años representen cerca del 9% de la población en 2065, esta población duplica su participación en un periodo de 20 años, un periodo de tiempo relativamente corto acotando la posibilidad de realizar ajustes adecuados a los sistemas con la rapidez necesaria.

Asimismo, como se ha evidenciado en la subsección de cobertura los niveles de informalidad son considerablemente altos en la región, generando la falta de recursos para financiar las pensiones y la necesidad de expandir las pensiones no contributivas con cargo a los presupuestos.

Por su parte, las variables endógenas que representan la arquitectura del sistema pensional son claves para garantizar la sostenibilidad de los sistemas pensionales. La elección de un sistema de reparto, capitalización individual, o de sus variantes enmarcan en el comportamiento de sostenibilidad de los sistemas. Así mismo, la capacidad de estos sistemas para reconocer pensiones de tipo no contributivo y el monto de estas inciden en el comportamiento financiero. Se estima que en la región el gasto público ascenderá a 5,7% del PIB para 2030 producto del envejecimiento, la expansión de los programas no contributivos cuyo monto sea igual a la línea de la pobreza (Arenas de Mesa, 2020).

Hacer un análisis comparado del gasto público que se destina para atender a la población adulta mayor en la región presenta grandes limitantes, primero solo se contabiliza el gasto en pensiones civiles más significativo, segundo porque el gasto puede estar disperso entre gobierno centrales y locales, de estos últimos no hay una correcta contabilidad, tercero, los gastos en pensiones de las fuerzas armadas no es incluida en los gastos de pensión, pese a que este sea un número pequeño de beneficiarios tienen a tener pensiones más altas que los

civiles, y por último, no se incluye en gasto de pensiones no contributivas al ser considerados una transferencia (Arenas de Mesa, 2019).

Pese a la situación descrita anteriormente organismos internacionales como la CEPAL, OIT, OCDE, han realizado esfuerzos para llevar a cabo una contabilidad del gasto público de pensiones de los países de la región. En este caso se toma como marco de referencia el estudio realizado por Arenas de Mesa en 2020 para contabilizar el gasto público en pensiones, donde integra los datos relacionados con pensiones de fuerzas públicas y no contributivas a partir de la información de los presupuestos de cada nación y el uso del manual de estadísticas de finanzas públicas del fondo monetario internacional para la homogeneización de la información.

Los resultados presentados por Arenas de Mesa (2020) permiten establecer una relación directa entre el nivel de gasto público en pensiones con relación al envejecimiento de la población, ante una mayor población envejecida el gasto es mayor. Este es el caso de Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica, que a su vez son países pioneros en el desarrollo de sistemas de protección en la región por lo cual son sistemas más maduros con una mayor cobertura (Tabla 3). Por su parte, Chile es un país con altos niveles de envejecimiento, pero su gasto público es moderado debido a la preponderancia del sistema privado.

**Tabla 3: Gasto en pensiones, envejecimiento y cobertura en pasivos en América Latina**

País	Gasto en Pensiones		Envejecimiento	Cobertura Pasivos
	Nivel	Porcentaje PIB		
Brasil	Superior	11,1	Avanzado	Superior
Argentina	Superior	10,7	Avanzado	Superior
Uruguay	Superior	10,7	Muy Avanzado	Superior
Costa Rica	Superior	7,3	Moderado-Avanzado	Superior
Colombia	Medio	4,5	Moderado-Avanzado	Medio
Ecuador	Medio	4,1	Moderado	Medio
Bolivia	Medio	3,8	Incipiente	Superior
Chile	Medio	3,1	Avanzado	Superior
Panamá	Medio	3,1	Moderado	Medio
México	Medio	3,1	Moderado	Superior
El Salvador	Bajo	2,7	Moderado	Inferior
Paraguay	Bajo	1,8	Moderado	Medio
Perú	Bajo	1,6	Moderado	Medio
Nicaragua	Bajo	1,6	Moderado	Inferior
Honduras	Bajo	1,3	Moderado	Inferior
Guatemala	Bajo	1,2	Incipiente	Inferior
Rep. Dominicana	Bajo	0,3	Moderado	Inferior

Fuente: Arenas de Mesa (CEPAL), 2020

Bolivia destaca por tener un gasto en pensión medio pese a tener una población joven en relación con sus pares de la región, esto se debe a la existencia del programa universal de pensiones no contributivas, el cual representa el 1,35% de PIB, permitiendo al país conseguir una cobertura universal. El gasto en pensiones no contributivas de este país es mayor al presentado por países con una población más envejecida como Argentina y Brasil, 0,68% y 06% del PIB, respectivamente.

Por su parte, Colombia destaca como el quinto país con mayor gasto de la región en pensiones. Sin embargo, los niveles de cobertura no corresponden a una asignación

adecuada del gasto efectuado, los recursos se destinan para el pago de pensiones contributivas de población civil y militar, más no para atender a la población vulnerable, tan solo el 50,8% de la población vulnerable tiene acceso a los programas de asistencia social (Azüero Zúñiga, 2020).

El Salvador cierra el grupo de los países con un nivel de gasto medio, este país presenta niveles de cobertura inferiores, debido a que los recursos son destinados para el pago de pensiones contributivas de los regímenes de reparto en marchitamiento y completar las pensiones de régimen de capitalización individual por la baja tasa de reemplazo ofrecidas en este sistema, limitando los recursos disponibles para entender la población más vulnerable. Por último, los países que presentan un gasto bajo coincide con sus bajos niveles de cobertura en el pasivo pensional y poblaciones relativamente jóvenes.

Ahora bien, el crecimiento económico como se ha destacado tiene una incidencia importante para la expansión fiscal de los programas de asistencia social y poder cumplir con el compromiso de las pensiones contributivas adquiridas en los regímenes de reparto civiles o militares. En este sentido la región ha venido aumentando el gasto público en pensiones de forma considerable, en 2000 el gasto correspondía al 4,2% del PIB, para 2017 este se situó en el 5,5%, representando un crecimiento real anual promedio de 4,2%. La economía ha presentado un crecimiento real anual promedio del 3,4%, indicando que el gasto ha crecido a un ritmo mayor que la propia economía (Arenas de Mesa, 2020).

**Tabla 4: Tasa de crecimiento real anual promedio del gasto público en pensiones y del PIB, 2000-2017 (%)**

País	Gasto público en pensiones	PIB
Promedio LATAM	4,2	3,4
Argentina	5	2,5
Chile	0,1	3,8
Colombia	9,2	4
Costa Rica	6,6	4,1
El Salvador	3,7	2,2
México	6,8	2
Perú	-0,5	5,1
Uruguay	2,8	3,3

Fuente: Arenas de Mesa (CEPAL), 2020

Este crecimiento del gasto ha tenido a su vez dos dinámicas a lo largo del periodo, el primero comprendido entre el 2000 y 2008 en el cual hubo una tendencia a la baja del gasto producto de las reformas promercado realizadas en algunos países a finales del siglo XIX que impuso el modelo de capitalización individual llevando consigo una disminución en las obligaciones del sistema, y la inestabilidad económica de inicios de siglo XX. En el periodo de 2009 y 2017 ha habido a una tendencia en el aumento del gasto con respecto al PIB, los factores atribuibles son: el ciclo exportador de materias primas; expansión de los programas de asistencia social a la población adulta mayor; y el envejecimiento de la población.

Colombia es el país número uno en la expansión de su gasto público en pensiones de la región, alcanzando una tasa de crecimiento real anual de 9,2%, este incremento se debe principalmente al envejecimiento de la población, y al funcionamiento del sistema dual donde la mayor parte de las pensiones contributivas son con cargo al sistema público de reparto generando presiones fiscales (Azuelo Zúñiga, 2020)

Otros países que presentan un aumento importante del gasto público en pensiones son: Argentina, debido al desmantelamiento del sistema de capitalización individual y la implementación de un sistema único de reparto. Costa Rica producto del rápido envejecimiento de su población, el reconocimiento de pensiones por parte del pilar de reparto y los regímenes especiales, frente a estos últimos el país ha venido desarrollando reformas para reducir el gasto como se explica más adelante.

Por su parte países como Chile y Perú han presentado un crecimiento bajo en el gasto de pensiones debido a la preponderancia de los sistemas de ahorro individual. Destaca el crecimiento del gasto de Uruguay el cual es relativamente bajo, 2,8%, explicado principalmente por la necesidad de ajustes durante la recesión económica del país entre 2000 y 2003 que condujo a un descenso del gasto pensional que pasó del 11,4% al 7,8% del PIB durante esos años. Sin embargo, debido a los niveles de envejecimiento y el funcionamiento del sistema mixto implican un gasto en el mediano plazo de dos dígitos (Arenas de Mesa, 2020).

La sostenibilidad fiscal depende básicamente del gasto actual que tienen los países y de los compromisos a futuro de dicho gasto de los gobiernos, este compromiso es una proyección que se ve influenciado por elementos como la cobertura, la suficiencia y el flujo de ingresos del sistema y la política fiscal. De los países analizados anteriormente se puede establecer que existe tres grados de compromiso con la sostenibilidad financiera del sistema, alto, moderado y bajo.

Argentina y Costa Rica presentan un grado de compromiso alto con respecto a la sostenibilidad. El primero debido al costo que implica el sistema de reparto, el alto nivel de cobertura, y la disminución de cotizantes activos que implica un mayor grado de transferencias de recursos vía presupuesto. El país centroamericano ha presentado un envejecimiento de su población considerable, por lo cual el reconocimiento de pensiones seguirá en aumento y disminuyendo los aportes, generando una presión sobre el pilar de reparto, administrado por la Caja Costarricense de Seguros Sociales. Adicionalmente los regímenes especiales representan un déficit fiscal del 2,2% del PIB (Pacheco et al., 2020).

Uruguay, Colombia, El Salvador y México, presentan un grado de sostenibilidad moderado, el primero de ellos si bien presenta uno de los gastos en pensiones de la región más altos, se mantiene estable en el tiempo puesto que la mayor parte de su población se encuentra en estado de envejecimiento, se estima que el aumento en el gasto se mantenga por debajo del 1% del PIB en los próximos 25 años. Colombia por su parte tiene sus principales presiones en el sistema de reparto, pero debido a que el bono demográfico se mantiene en los últimos 10 años no tiene riesgos de insostenibilidad (Arenas de Mesa, 2020).

Por su parte, El Salvador y México han sido clasificados como moderados pese a la implementación de modelos de capitalización debido a que en el mediano plazo las pensiones que se deben reconocer se financian con recursos públicos producto de los regímenes de reparto anteriores a las reformas, los cuales no cuentan con cotizantes activos que fueron movilizados al modelo de capitalización.

Chile y Perú son calificados con un compromiso de sostenibilidad bajo. El país austral con su sistema de capitalización individual ha logrado a lo largo de los años disminuir el gasto en pensiones, se espera que para 2030 este sea del orden del 2,2%, 1,1 puntos porcentuales menor al valor observado en 2017. Empero, el principal reto del sistema chileno es mejorar la suficiencia de las prestaciones. De igual manera, el Perú ha presentado una tendencia a la baja proyectando el gasto en pensiones civiles contributivas y no contributivas en 1,7% del PIB en 2055, pese a esto el país presentará un aumento general del orden del 4,5% del PIB producto del reconocimiento de pensiones de millares, pero el nivel de gasto sigue siendo relativamente bajo (Arenas de Mesa, 2020)

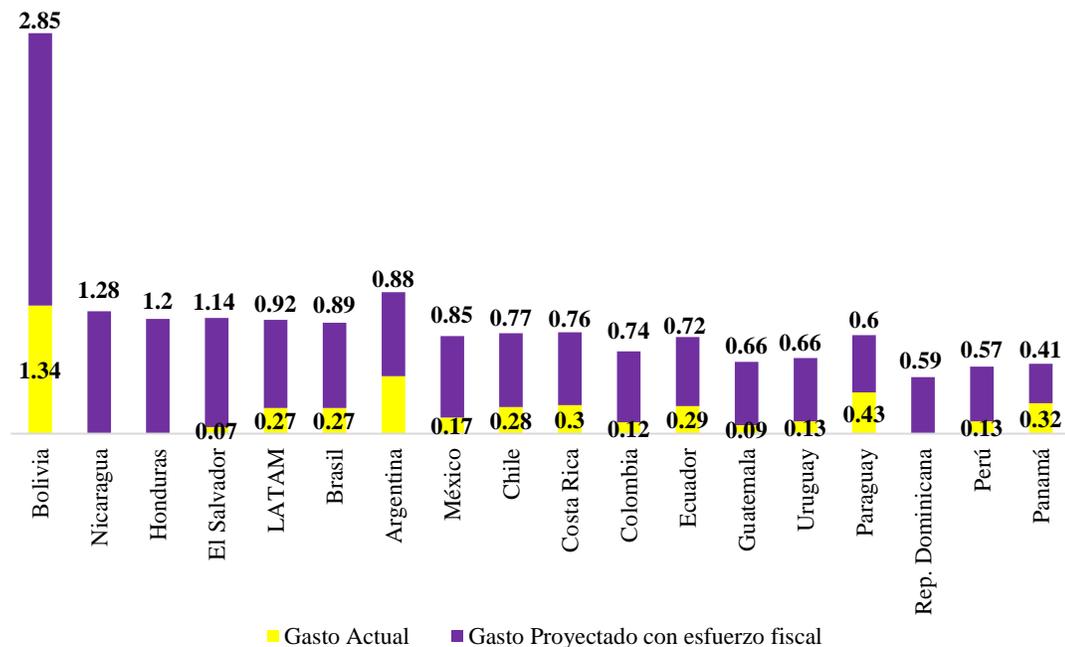
En su conjunto en la región se espera un aumento del gasto en pensiones del orden del 5,1% del PIB para 2030, explicado por el envejecimiento de la población, el gasto sería 1,1 puntos porcentuales mayor al observado en 2017. Ahora bien, si se aumenta la cobertura de las pensiones no contributivas al 40%, el gasto aumentaría al 5,4% del PIB, y si la asistencia fuera como mínimo la línea de la pobreza el gasto será del 5,7%.

El gasto en asistencia social si bien implica una mayor erogación de recursos, cerca de 0,92% del PIB en 2030, este esfuerzo es clave para mitigar la pobreza de en la población vulnerable

con una prestación debido a que estos programas han mitigado en 19,9 puntos la pobreza del grupo de análisis en 2016, situando la pobreza en 4,3%.

No obstante, el esfuerzo que debe hacer cada país para lograr aumentar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones no contributivas es disímil debido a los distintos niveles de cobertura y el nivel de suficiencia (Figura 7). Países como Ecuador, Paraguay, Panamá que presentan una alta cobertura requieren un esfuerzo fiscal bajo del 0,43%, 0,17% y 0,09%, respectivamente.

**Figura 7: Proyección del gasto público en los sistemas de pensiones**



Fuente: Arenas de Mesa (CEPAL), 2020

Bolivia y México presentan altos niveles de cobertura en la región por encima del 40%, pero el monto de la asistencia social es bajo por ello deben hacer un mayor esfuerzo fiscal para mitigar la vulnerabilidad de dicha población, cada país respectivamente debe aumentar el gasto 1,51% y 0,43% del PIB. En cambio, países como Colombia y Perú presentan bajos niveles de cobertura y suficiencia, para lograr tener una cobertura de al menos el 40% y una asistencia social cuyo valor sea la línea de pobreza deben destinar 0,62% y 0,44% del PIB.

Existe un contraste entre países con niveles nulos de cobertura en programas de asistencia social como lo son Nicaragua y Honduras, los cuales deben gastar más del 1,2% del PIB para garantizar cobertura y suficiencia. Por el contrario, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile registran niveles de cobertura superiores al 86,9% y montos por encima de la pobreza, en promedio deben invertir tan solo 0,63% del PIB.

Finalmente, estas prestaciones contributivas y no contributivas deben comenzar a ceñirse a un enfoque de género debido al predominio del envejecimiento femenino y las desigualdades a las cuales este grupo poblacional se encuentra expuesto. En 2017, el 56,2% de la población adulta mayor de la región era femenina, la pobreza de este género era del 30,7%, 1 punto porcentual superior a los hombres e implica una mayor participación en las pensiones no contributivas con un 28,1% de la población adulta mayor femenina recibiendo subsidios, 4,4 puntos porcentuales por encima del mismo indicador para los hombres (Arenas de Mesa, 2020).

## **4.5 Sistema multipilar uruguayo**

La República Oriental del Uruguay es un referente en la región por la fase temprana de desarrollo de un modelo de seguridad social. En el año de 1919 el país contaba con un sistema provisional que ofrecía pensiones contributivas y no contributivas a militares, trabajadores oficiales y empleados del sector privado. Este era un sistema público de reparto en su génesis se financió por medio de impuestos generales y no de contribuciones de los trabajadores.

En la década de 1990 el sistema público de reparto contaba con altos niveles de cobertura, pero estaba en a un estadio de agotamiento debido a la falta de reserva para el pago de pensiones y su incapacidad de ser sostenible por medio de contribuciones. Esta situación planteó una reforma estructural del sistema a partir de la ley 16.713 de 1995 con la cual se estableció un sistema pensional mixto o multipilar.

Las principales consideraciones que se tuvieron en cuenta para esta reforma fueron los de tipo fiscal y financiero, en 1994 Uruguay destinaba el 14,7% del PIB para fundear el sistema (Aguirre & Scuro Somma, 2010). Las presiones en el sistema estaban dadas por los cambios

demográficos del país como caída en la tasa de natalidad y fecundidad, y un aumento de la expectativa de vida generando un cambio en la estructura de la población económicamente activa y la población dependiente.

Por su parte, elementos de cobertura y suficiencia de las pensiones no fueron un elemento trascendental en la reforma debido a que el país se ha caracterizado por altos niveles de cobertura y las pensiones contributivas por ser suficientes debido al plebiscito de 1989 que ajusta las prestaciones de acuerdo con el índice medio de salarios de la economía.

La reforma estructural dio inicio al modelo multipilar o mixto que sigue vigente en el país y que se encuentra conformado por 3 pilares. El primer pilar es el contributivo conformado por dos subsistemas, el subsistema público de reparto administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y el subsistema privado de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), en este pilar aportan todos los trabajadores y cotizan en uno o los dos subsistemas de acuerdo con su nivel de ingreso.

El segundo pilar hace referencia al no contributivo cuyas prestaciones tienen el objetivo de mitigar la pobreza y vulnerabilidad de aquellos que no pueden participar en el mercado laboral por condiciones de vejez, muerte e invalidez. El tercer pilar es el pilar de ahorro voluntario para aquellos que deseen complementar sus pensiones.

Finalmente, la reforma excluyó a una serie de sistemas de reparto que estaban constituidos previamente, estos son: la Caja de Jubilaciones Bancaria (CJPB), Servicio de Retiro y Pensiones Policiales (SRPP), Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA), Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). Estos sistemas cobijan a una población en especial como lo son miembros del banco central, miembros de la fuerza pública, notarios, profesionales universitarios, respectivamente.

El pilar contributivo acoge trabajadores comunes, aquellos que no los cobijan los sistemas de reparto especial mencionados anteriormente, se categorizan en tres niveles de acuerdo con su nivel de ingreso y de esta manera se define los montos a contribuir en cada

subsistema. La cotización al sistema es tripartita para los trabajadores del nivel 1 contribuyen los empleadores, los trabajadores, y el estado.

En 1995, año que se expidió la Ley, el nivel 1 lo conformaban los trabajadores que devengaban hasta 5.000 pesos uruguayos, estos cotizantes tienen dos opciones de contribución, el 100% de sus aportes al subsistema de reparto, o destinar el 50% de sus aportes personales a una cuenta de ahorro individual. El nivel 2 lo integran aquellos con ingresos entre 5.000 y 15.000 que por ingresos superiores a 5.000 aportan a una cuenta de ahorro individual, los aportes en este nivel son asumidos solo por el empleado. Por último, el nivel 3 que es el tramo superior a 15.000 pesos uruguayos que corresponde al ahorro voluntario.

Independientemente del nivel en el que se encuentre el trabajador los recursos son captados por el BPS y distribuidos por el mismo en los distintos subsistemas. En el momento de entrada en vigor de esta ley se propuso que los mayores de 39 años eligieran si mantenerse en el régimen posterior o aceptar las condiciones de contribución y prestación del modelo mixto. En 2010, el 90% de los trabajadores corresponden al nivel 1 de ingresos (Brovia, s. f.).

Ahora bien, la reforma implicó no solo cambios en la concepción estructural del sistema con la entrada de los fondos privados de pensiones, sino que se ajustaron varios elementos con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal y financiera. Las condiciones de acceso a pensión en el subsistema público fueron modificadas, la edad mínima de jubilación que antes era diferente entre hombre y mujeres, 60 años y 55 años respectivamente, se ajustó en 60 años para ambos sexos, medida que fue gradual y tomo 8 años de implementación, y los años de servicio, tiempo de cotización, aumentaron de 30 años a 35 años.

El monto de jubilación reconocido por el subsistema público también tuvo cambios en su parametrización, antes de la reforma se calculaba con el promedio salarial de los últimos 3 años y después se ajustó para calcularse con el promedio de los últimos 10 años o los 20 mejores años de salario promedio. La tasa de reemplazo también fue modificada a la baja, anteriormente esta estaba entre un rango del 60% al 80% y con la reforma se estableció entre 50% y 82,5%.

El monto total de jubilación corresponde a la suma de las dos prestaciones, reparto y ahorro individual. La prestación de este último se determina de acuerdo con el ahorro hecho por el trabajador y sus rendimientos, se entrega por medio de una renta vitalicia que surge de un cálculo actuarial que tiene en cuenta la expectativa de vida, calculada por el banco central uruguayo, y la probabilidad de generar una pensión de sobreviviente para el conyugue.

Adicionalmente, existe el acceso a una pensión contributiva por edad avanzada cuyas condiciones de acceso son una edad mínima de 70 años y 15 años de servicio. El monto se calcula con el promedio salarial de los últimos 10 años o los 20 mejores, y la tasa de reemplazo está en el rango de 50% y 64%.

Las condiciones de acceso a la pensión sustitutiva también sufrieron modificaciones durante la reforma, esta pensión se reconoce al conyugue o pareja independiente del sexo que hayan convivido por 5 años, o a un miembro del grupo familiar que se encuentran en condición de dependencia del pensionado fallecido. Sin embargo, la ley estableció que la conyugue mujer debe demostrar que no percibe ingresos anuales superiores a 13 veces el salario mínimo, y el conyugue hombre mostrar dependencia económica o carencia de ingresos. El monto que se reconoce corresponde a un valor entre 50% y 70% de la asignación mensual que tenía el pensionado fallecido, y es vitalicio siempre y cuando la pareja tenga 40 años o más en el momento del deceso.

Por su parte, la pensión de sobrevivencia por fallecimiento del trabajador se entrega al cónyuge, pareja o miembro del grupo familiar en condición de dependencia económica y su cálculo se hace con una tasa de reemplazo cuyo valor mínimo es del 55%.

En cuanto al pilar no contributivo los requisitos de acceso están determinados por la edad del beneficiario que debe ser como mínimo 70 años, no contar con una prestación y encontrarse en condición de pobreza o vulnerabilidad. Posterior a la modificación del sistema la edad era de 65 años, pero se consideraba que el beneficio era generoso y podría generar distorsiones en el ahorro si no se endurecía el acceso (Aguirre & Scuro Somma, 2010). Sin embargo, se creó un programa asistencia social con la Ley 18.241 con el fin de atender a la población vulnerable entre los 65 y 70 años. En ambos casos el programa se

entrega teniendo en cuenta las condiciones de vida del hogar, elemento que puede desconocer la condición particular del adulto mayor.

El sistema pensional mixto uruguayo en sus casi 30 años de existencia ha sufrido una serie de modificaciones con distintos objetivos. La ley 18.395 reconoció la dificultad para que los trabajadores cumplieran con los 35 años de servicio para obtener una jubilación, se estableció la posibilidad de jubilarse con 30 años de servicio, pero con una tasa de remplazo menor del 45%, que aumenta en 1% adicional por cada año hasta llegar máximo al 50%.

Igualmente se permitió el acceso a pensión por edad avanzada a los 65 años, pero con 25 años de servicio, con una tasa de remplazo mínima del 50, a medida que aumenta la edad a la que se acceda a este beneficio aumenta la tasa de reemplazo, la tasa de remplazo máxima es del 64% que se obtiene al reclamar la pensión de edad avanzada a los 70 años y se requieren 15 años de servicio para acceder, a mayor edad menor años de servicios.

Adicionalmente, el sistema incluye un enfoque de género con la Ley 18.395 en la que estableció la compensación de un año de servicio a las mujeres por cada hijo criado, el beneficio se otorga por máximo 5 hijos. Este beneficio busca mitigar las desviaciones en las trayectorias laborales producto de la maternidad.

La sostenibilidad del sistema se sustenta en gran parte por los aportes de los trabajadores, los cuales son boyantes por la formalidad del mercado laboral. Adicionalmente, en el periodo 2006 a 2009 el consejo de políticas sociales promovió una serie de reformas con el objetivo de aumentar la cobertura en la etapa activa, en 2001 el 58,4% de los trabajadores cotizaba y para el año 2008 la cobertura aumentó 8,3 puntos porcentuales ubicándose en 66,7%. (Aguirre & Scuro Somma, 2010).

Las propuestas de este consejo se vieron plasmadas en las siguientes leyes aprobadas en 2006, Ley 17.963, Ley 18.065, Ley 18.083 con la cuales habilitaron mecanismos de regularización de deudas de empresas con el BPS, regulación del trabajo doméstico y la reforma tributaria que estableció un monotributo para extender la población de sectores económicos marginados, respectivamente. Adicionalmente en el año 2007 y 2008 se aprobaron las leyes 18.099 y 18.215 con la cual se establecía la responsabilidad sobre la

seguridad social de los trabajadores a las empresas que generaban procesos de descentralización laboral por medio de subcontratación, intermediación y suministros de mano de obra.

Los grandes retos de cobertura del sistema pensional uruguayo se centran en los trabajadores informales que son cuenta propia y asalariados privados en microempresas, en 2008, después de las reformas al mercado laboral mencionadas, estos dos grupos representaron el 53,6% de los trabajadores informales que no cotizan a pensión.

En cuanto a los subsistemas de reparto especiales, estos representan el 9% de los cotizantes, 13% de los pensionados y el 32% de los recursos destinados al reconocimiento de las prestaciones (Aguirre & Scuro Somma, 2010). Debido a su alto costo fiscal producto del desbalance entre contribuciones y prestaciones se promovió la iniciativa 18.045 de 2008 que estableció el uso de la misma ecuación de cálculo de tasa de remplazo de sistema general para los regímenes especiales, salvo para el SRPFFAA que cobija a los militares.

## **4.6 Sistema multipilar costarricense**

El sistema de seguridad social de Costa Rica es uno de los más antiguos de la región, su origen se remonta a la década de los años cuarenta. Se ha caracterizado por altos niveles de cobertura en la población objetivo 2 de cada 3 adultos mayores tienen acceso algún tipo de prestación social (Pacheco et al., 2020).

El esquema pensional costarricense se compone de 4 pilares. Los dos primeros son de contribución obligatoria, sistema público de reparto con prestación definida y sistema privado de capitalización de ahorro individual. El tercer pilar corresponde al sistema de ahorro voluntario, y el último al pilar es el no contributivo de asistencia social.

El primer pilar de reparto con prestación definida está conformado por 6 subregímenes donde uno de ellos es de carácter general para la mayoría de los trabajadores y los otros son de carácter especial para determinadas ocupaciones. El general corresponde al denominado subrégimen de Invalidez, vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro social (CCSS) con el 92,1% del afiliado al sistema (Pacheco et al., 2020).

Los especiales son el de capitalización colectiva del magisterio nacional, el cual administra la junta de pensiones y jubilaciones del magisterio nacional (JUPEMA), el de régimen transitorio de reparto del magisterio nacional (JUPEMA) que a diferencia del anterior se financia solo con presupuesto, Fondo de jubilaciones y pensiones del poder judicial (FJPPJ), Régimen de pensiones y jubilaciones de bomberos permanentes administrado por el instituto nacional de seguros (INS) y otros subrégimenes menores administrados por la dirección nacional de pensiones (DNP) con cargo al presupuesto nacional.

El subrégimen general administrado por la CCSS recibe contribuciones de carácter tripartito, empleadores, empleados y estado. En 2019 la cotización correspondía a 9,66% del salario, respectivamente contribuían 5,08%, 3,34% y 1,24%. Debido a las presiones financieras a las que se ha visto sometido el sistema la cotización es ha sufrido una serie de ajustes, en 2009 la tasa de cotización era del 7,5%, gradualmente en 2035 debía llegar a 10,5%, pero esta proyección de ajuste no fue suficiente dando cabida a un aumento adicional que empezó en 2017 que lleva a la tasa de cotización a 12,5% para 2035.

Los requisitos de acceso a pensión en este régimen corresponden a una edad mínima general de 65 años y un mínimo de 300 cuotas aportadas, es decir 30 años de trabajo cotizadas. La tasa de reemplazo promedio del sistema fluctúa entre 43% y 52,5% del salario de referencia que se calcula con promedio de salarios de las ultimas 240 cuotas, 24 años. Después de las 240 cuotas se reconoce 0,833% adicional en la tasa de reemplazo y por más de 300 se reconoce 0,13%.

La reglamentación del país establece que hay una cuota inferior y superior para el valor de pensión por vejez. En 2019 el valor mínimo era de 136.865 colones (241 US) y la máxima corresponde a 1.612.851 colones (2.839 US) sin postergación y con postergación de 2.282.184 colones (4.018 US), el salario mínimo en ese año era de 269.322 colones.

Adicionalmente, el subsistema ofrece pensiones anticipadas siempre y cuando se tenga un número mayor de cuotas, para las mujeres se exige una edad mínima de 59 años y 11 meses y 450 cuotas, por su parte los hombres deben tener 61 años y 11 meses y 462 cuotas. Finalmente, se puede acceder a pensiones si se ha cotizado al menos 180 cuotas, pero la tasa de reemplazo se ve afectada considerablemente.

Los subregímenes especiales también han tenido una serie de reformas para mejorar sus condiciones de sostenibilidad. Los administrados por JUCEMA, el transitorio y el fondo de capitalización colectiva del magisterio. El primero se encuentra en marchitamiento desde 1992 debido a insostenibilidad desde la década de los años ochenta, y el segundo ha establecido un mínimo de 400 cuotas, de las cuales 240 deben ser como funcionario del magisterio, y una pensión de jubilación que corresponde 80% del promedio de los mejores 32 salarios devengados en los últimos 60 meses. La cotización en este fondo está entre un rango de 10 y 20 por ciento del salario y una serie de contribuciones solidarias por parte de salarios y pensiones altas. El régimen cuenta con una actualización paramétrica en la tasa de cotización similar al subrégimen común.

El FJPPJ fue creado en 1939 y ha sido reformado en dos ocasiones 1993 y 2018. Las modificaciones realizadas corresponden a los requisitos edad y tasa de remplazo, se requieren 65 años y la tasa de remplazo es del 82% sobre el promedio del salario de las últimas 240 cuotas, anteriormente la tasa de remplazo era del 100%. Existe una pensión mínima que no puede ser menor a una tercera parte del salario más bajo pagado en el poder judicial y una pensión máxima que no puede ser superior a 10 veces el cálculo anterior. Adicionalmente, este subsistema tiene la cotización más alta de los regímenes de reparto del 24,94%

La dirección nacional de pensiones (DNP) administra cerca de 18 subregímenes contributivos y no contributivos que otorgan pensiones de jubilación vitalicias, entre los no contributivos destacan la presidencia y los beneméritos de la partía. Los subregímenes contributivos corresponde a 7 programas. Los restantes son contributivos pero nunca se destinaron los aportes a un fondo sino que fueron recursos usados para gasto corriente del gobierno, las pensiones se financian predominantemente con deuda pública y representan el 10% del presupuesto nacional y 2,7% del PIB (Pacheco et al., 2020).

En 1992 se optó por el marchitamiento de la mayoría de estos subregímenes y el endurecimiento de los requisitos de acceso a pensión y disminución de la tasa de remplazo. A partir de 2016 se requiere 60 años y 30 años de servicio o 65 años y 20 años de servicio, antes la edad mínima era de 55 años. Por su parte, el monto a pensión se calcula con los últimos 12 mejores salarios de los dos últimos años de servicio, y no puede ser superior a

10 veces el salario más bajo pagado en la administración pública. La tasa de cotización es del 16% del salario bruto de los trabajadores y existe una serie de aportes solidarios para altos ingresos.

El segundo pilar de capitalización individual contributivo puesto en funcionamiento en 2001 a partir de la Ley de protección al trabajador 7983 de 2000, este pilar es de carácter obligatorio para la población asalariada con una tasa de cotización del 4,25%, donde el 3,25% lo asume el empleado y el restante el empleador. Los recursos son captados por la CCSS la cual distribuye los aportes al respectivo fondo donde se encuentra afiliado el trabajador, actualmente existen 6 operadores de pensiones complementarias. La prestación corresponde a una renta vitalicia, permanente o temporal con base a los ahorros y sus rendimientos, en caso de que el monto represente menos del 10% de la asignación mensual el jubilado puede solicitar la entrega total del saldo de la cuenta una vez tenga la edad mínima.

El tercer pilar es el de ahorro voluntario en el cual se otorgan incentivos tributarios a los afiliados siempre y cuando no retiren los recursos de las cuentas, este no requiere un tipo vinculación laboral. Los requisitos de acceso y beneficios tributarios son: ser mayor de 15 años, cotizar por un periodo mínimo de 66 meses y por un monto superior a los 5 mil colones y retirar los recursos después de haber cumplido los 57 años.

El cuarto pilar es carácter no contributivo para asistencia social y es administrado por la CCSS focalizando por hogares en condición de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad donde un integrante sea adulto mayor, persona con discapacidad, viudas, huérfanos y personas en condición de indigencia. Los requisitos para cada individuo respectivamente son: tener al menos 65 años, haber perdido dos tercios de capacidad, ser viuda entre los 55 y 64 años con hijos menores de 18 años.

Los recursos de financiación del pilar no contributivo provienen del presupuesto de la nación y aporte que debe hacer el empleador sobre el valor de las planillas de nómina, públicas o privadas, correspondiente al 5% en promedio, el porcentaje puede variar o no ser cobrado dependiendo de la actividad económica de la empresa. El monto mínimo de la prestación que

se otorga es el 50% de la pensión mínima y monto máximo corresponde a la pensión mínima dividida por 1,5 con el objetivo de evitar incentivos perversos de no contribución.

El monto mínimo tiene como objetivo que los hogares puedan adquirir la canasta básica alimentaria y cualquier monto de asistencia social que se entregue en este sistema se hace por 13 mesadas. En algunos casos si un individuo del hogar cumple las características de elegibilidad, pero el hogar no se encuentra focalizado y este demuestra que soporta la mayor parte del gasto de los hogares puede hacerse acreedor de una prestación de asistencia social.

## **5. La reforma pensional a la luz de los principios pensionales**

A partir de los principios pensionales, cobertura, equidad, solidaridad, sostenibilidad y suficiencia en esta sección se realiza un análisis de las implicaciones de los ajustes propuestos en la reforma, así mismo se contrastan los postulados de acuerdo con la literatura documentada y las experiencias de la región.

### **5.1 Cobertura**

La cobertura es el mayor reto que tiene el SGP en Colombia principalmente porque no depende directamente de la construcción del sistema, sino de las características del mercado laboral, el cual se caracteriza por altos niveles de informalidad, bajos niveles salariales y la restricción del salario mínimo que excluye a la población en el acceso al pilar contributivo.

Como se mencionó anteriormente, la cobertura se puede estudiar a partir de tres indicadores, dos de ellos miden la cobertura en la etapa de acumulación y el tercero en etapa de desacumulación. El primero de ellos corresponde al total de afiliados al SGP dentro de la población económicamente activa, el segundo corresponde a la tasa de fidelidad, la cual es una razón entre los cotizantes activos y los afiliados a SGP, y el último corresponde al total de pensionados sobre el total de población adulta mayor, la cual es población objetivo.

#### **5.1.1 Cobertura en la etapa de acumulación**

La población económicamente activa que cotiza a pensión en los últimos años se ha situado en el 30% en promedio (Becerra et al., 2022), estos bajos niveles se atribuyen a los altos

niveles de informalidad debido que 1 de cada 2 trabajadores se encuentran en condición de informal. Los niveles de informalidad también generan un deterioro significativo en la fidelización del sistema debido a que los trabajadores presenta una intermitencia en sus aportes, impidiendo alcanzar la densidad de cotización deseada, especialmente para los trabajadores de menores ingresos.

La tasa de fidelidad es un indicador importante para conocer las posibilidades de pensionarse de cada trabajador, debido a que si se mantiene activo tendrá una mayor densidad de cotización permitiéndole cumplir los requisitos de pensión. Esta tasa de fidelidad durante 2004-2019 tuvo un promedio del 40,9% en el RAIS y del 32,3% en el RPM, en el agregado es del 37% (Parra-Polanía et al., 2020).

La actual reforma solo tiene un canal directo por medio del cual podría incidir en los niveles de formalidad del país a través de la disminución de la tasa de cotización que conllevaría a disminución en los costos laborales e incentivaría la contratación formal. Sin embargo, este camino resulta inviable debido tanto los países de la región, como Costa Rica y Uruguay referentes del modelo multipilar han realizado un ajuste al alza de las cotizaciones con el objetivo de garantizar sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones, así mismo Colombia con la Ley 783 de 2003 también aumentó la tasa de cotización.

El camino que debería recorrer el Gobierno Nacional con respecto a la formalidad que permita mejorar los indicadores de cobertura en la etapa de acumulación son ajenos a esta reforma debido a que consisten en la revisión de la regulación del mercado laboral y políticas de escolarización, debido a que mayores niveles de escolaridad permiten acceder a trabajos más estables y mejor remunerados.

En primer lugar, los costos de las nóminas tienen una alta influencia para mejorar el empleo formal, por ejemplo, la reforma tributaria del 2012 disminuyó los aportes a parafiscales, un factor al que se le atribuye un aumento de 3,5 puntos porcentuales en la cobertura de trabajadores afiliados al sistema (Villar et al., 2013).

En segundo lugar, el nivel educativo de la población resulta clave para mejorar el acceso a pensión, de acuerdo con los requisitos de pensión que rigen desde 2015 se estima que en el RPM y RAIS solo 1,6% y el 1,4% de los trabajadores sin educación superior tendrán la

posibilidad de acceder a pensión, respectivamente. Mientras que aquellos que tienen educación superior tienen una probabilidad del 35,7% y 47,9% en el respectivo régimen (Villar et al., 2013), esta situación se debe a las sendas de ingresos que tienen respectivamente cada grupo y la estabilidad laboral.

Sin embargo, estas políticas tienen una incidencia del largo plazo en los indicadores de cobertura en la etapa de acumulación, se estima que aumentar la formalidad del 48% al 65% a partir de 2040 conllevaría a que en promedio el 30% de los trabajadores se encontrarán afiliados al sistema contributivo hasta 2100 (Becerra et al., 2022).

Otro elemento importante para aumentar la cobertura en la etapa de acumulación es la capacidad institucional del sistema para la fiscalización de distintos tipos de trabajadores de la economía. El tipo de contratación o relación laboral tiene incidencia en la cobertura, pese a que la Ley obliga tanto a dependientes como a independientes a cotizar en la práctica esto no sucede. Mientras el 60,9% de los trabajadores que tienen una relación de dependencia cotizan a pensión, solo el 9,8% de los independientes lo hacen (Parra-Polanía et al., 2020).

Es de resaltar que aumentos de la formalidad implicarían en el largo plazo un mayor esfuerzo fiscal debido a que el Gobierno Nacional en caso de adoptar el modelo multipilar deberá hacerse cargo de un mayor número de pensiones contributivas reconocidas en el componente de prima media, debido a que con las actuales disposiciones de la reforma la relación aporte beneficio del componente de prima media se mantiene descompensado.

Adicionalmente, debido a la rigidez del SMMLV para realizar aportes al pilar contributivo en el contexto del mercado laboral colombiano destaca la importancia del pilar semicontributivo para garantizar unos mayores niveles de ahorro para la vejez de población económicamente activa. En este sentido la reforma ha dado pasos en la dirección correcta permitiendo la cotización parcial por semanas, y aumentando los incentivos al ahorro, ajustando los rendimientos pagados de la renta vitalicia o indemnización sustitutiva de componente de prima media con 3 puntos porcentuales adicionales al IPC más 15% del monto total, así como en el programa BEPS se aumenta el subsidio en 10 puntos porcentuales en el reconocimiento del monto ahorrado.

Ahora bien, hay dos elementos importantes que podría mejorar la propuesta del Gobierno Nacional para conseguir mayores niveles de cobertura en el pilar semicontributivo. La primera, consiste en revisar el techo máximo que existe para las prestaciones del pilar semicontributivo que se ha situado en 80% del SMLV, este umbral puede disminuir los incentivos al ahorro dentro del pilar y no sería congruente con los aumentos de los subsidios otorgados en la renta vitalicia y BEPS.

Las estimaciones realizadas por Becerra (2022) de acuerdo con la normativa actual, beneficio máximo igual a 85%, establecen que aquellos que logran un ahorro en el momento de jubilación por debajo de 250 SMLV son elegibles dentro del pilar semicontributivo. Sin embargo, el nivel de ahorro tiene incentivos segmentados, aquellos que ahorran hasta 100 SMLV encuentran un incentivo adecuado debido a que su ahorro se ve complementado por Colombia Mayor o el monto adicional de BEPS.

Por otra parte, aquellos que ahorran entre 100 y menos de 250 SMLV pierden todos los incentivos a seguir ahorrando debido a que la restricción actual les impide tener una prestación mayor a 85% del SMLV, es decir que en este rango no importa el monto ahorrado la prestación es la misma. En este sentido la disminución en 5 puntos porcentuales del techo de la prestación conlleva a que se pierda los incentivos de ahorro en valores superiores a 100 SMLV, por lo cual como mínimo se debería mantener el umbral actual o proponer un mecanismo de ajuste al alza bajo lógica de no desincentivar el ahorro del pilar contributivo.

Adicionalmente, la reforma propuesta no resuelve el problema operacional de los BEPS que impide que una persona que aporta al régimen contributivo a salud pueda afiliarse al programa, esto restringe el universo de potenciales contribuyentes. Dentro de la propuesta actual se podría considerar medidas de vigilancia y control para permitir la entrada de este tipo de afiliados.

La segunda herramienta, consiste en aumentar la rentabilidad real reconocida a los contribuyentes que no logran el acceso a una pensión contributiva y no son elegibles para RBS, como se mencionó la reforma actual propone un reconocimiento de 3 puntos porcentuales adicionales al IPC más un 15% sobre el monto para aquellos trabajadores que cuentan con entre 300 y 1.000 semanas.

Este subsidio puede ser insuficiente, especialmente cuando los trabajadores inician su etapa laboral de forma por lo cual la rentabilidad real percibida sobre los primeros años de ahorro es baja. Con el objetivo de garantizar un retorno para la vejez suficiente que incentive el ahorro dicho valor debería ser cercano a 4 puntos porcentuales, que es un rendimiento menor al promedio de los fondos de pensión privados pero libre de riesgo (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2023). En resumen, se reconocería sobre el monto del CPM un rendimiento de 4 puntos porcentuales, en vez de la fórmula actual de 3 puntos porcentuales y 15% de subsidio sobre el monto.

Adicionalmente, la actual reforma solo reconoce este beneficio a los trabajadores con 300 a 1.000 semanas cotizadas que no se encuentran en condición de pobreza. Esto genera un tratamiento distinto a dos grupos que tienen las mismas densidades de cotización. En este sentido resultaría conveniente reconocer la rentabilidad del monto ahorrado en el CPM independiente de su condición, incentivando el ahorro de los trabajadores debido al reconocimiento de una rentabilidad. El monto de la RBS se debe ajustar de acuerdo con la renta vitalicia en todos los casos, como se discute más adelante.

### **5.1.2 Cobertura en la etapa de desacumulación**

Ahora bien, la cobertura en la etapa de desacumulación, donde se encuentra la población objetivo del sistema, presenta bajos niveles observados y que constituyen hacia futuro una bomba social debido a la transición demográfica y los bajos niveles de afiliados al sistema contributivo que conllevan a un mayor número de adultos mayores en condición de pobreza en el largo plazo.

Actualmente, en Colombia tan solo el 30% de los adultos mayores recibe una pensión de tipo contributiva, pero una vez se incluye la población que es atendida por Colombia Mayor esta cobertura aumenta en 20 puntos porcentuales (Becerra et al., 2022). Según las estimaciones realizadas por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) la reforma permitirá reconocer pensiones contributivas adicionales en valor absoluto de 100.000 para 2040; 300.000 para 2050; y 500.000 en 2090.

En términos generales la población adulta mayor con una prestación contributiva aumenta marginalmente con la reforma actual. En este escenario los aumentos sustanciales de la cobertura de sistema pensional recaen sobre el pilar no contributivo y semicontributivo, lo cual se encuentra alineado con la experiencia latinoamericana.

Las personas que será elegibles para el pilar contributivo y subsidiado representarán el 79% de la población adulta mayor (Bosch et al., 2015), en este sentido existen dos elementos cruciales que permitan alcanzar un nivel adecuado de cobertura, la focalización por medio de la cual se otorgan los subsidios y la integración de ambos pilares.

La focalización de la RBS se hará teniendo en cuenta la condición de pobreza de los hogares, es decir que el subsidio no depende directamente del ingreso del individuo sino del hogar, lo cual conlleva a que adultos mayores sin ingresos queden excluidos pese a ser elegibles de la RBS, lo cual representa una limitación para aumentar la cobertura. Este problema se evidencia en países de la región como el Uruguay, frente a esta situación existen dos alternativas. La primera consiste en la entrega del subsidio de forma universal independiente del nivel de ingreso, o segunda, todo aquel que no tenga pensión pueda acceder al subsidio.

La primera opción resulta costosa e implica hacer la entrega de subsidios a la población que no los requiere. Mientras la segunda opción resulta considerablemente más viable y su costo puede disminuir en la medida que se logre una correcta integración entre el pilar no contributivo y semicontributivo, es decir mientras mayor sea el monto reconocido por BEPS o renta vitalicia del pilar semicontributivo el beneficio RBS disminuye.

Actualmente, el programa CM tiene un valor presente neto (VPN) que representa en 4,5% del PIB, si el programa se expandiera a la línea de la pobreza con los actuales criterios el VPN este se ubicaría en 88% del PIB. Sin embargo, lograr la complementariedad entre los anteriores pilares reducen el VPN en 11 puntos porcentuales (Becerra et al., 2022).

Los elementos que permiten llevar con éxito esta integración es impedir que se reconozcan indemnizaciones sustitutivas con el fin de que los montos ahorrados complementen la RBS en todos los casos, evitando riesgos de longevidad; y usar otras herramientas de tipo administrativo que permitan conocer ingresos adicionales del posible beneficiario con el objetivo de limitar el grupo de elegibles del subsidio de RBS.

Esa modificación no solo permite reconocer una prestación aquellas personas que no son legibles por no estar en condición de pobreza, sino que permitiría reconocer una prestación más alta. Es una medida que beneficiaría principalmente a los grupos del pilar semicontributivo planteados en la propuesta del gobierno que no están en condición de pobreza (afiliados a BEPS, contribuyentes entre 300 y 1.000 semanas, y contribuyentes con menos de 300 semanas). Esta propuesta es congruente con los ajustes realizados en Chile donde la PBS es entregada a todos los trabajadores que no logran acceso a una pensión contributiva independientemente de su nivel de ahorro.

La principal limitante en cualquiera de las opciones de focalización son los recursos necesarios para poder llevar a cabo la expansión del pilar no contributivo y semicontributivo debido a que ambos entregan subsidios que se financian con los recursos girados por la nación por medio del presupuesto, mayoritariamente, y por ende están ligados a viabilidad fiscal. Se estima que para 2025 el costo fiscal del pilar contributivo y semicontributivo será de 4,3 y 1,4 billones de pesos, equivalentes al 0,3 y 0,1% del PIB, respectivamente (CARF, 2023).

En este sentido, resulta importante la asignación de los recursos para pensiones contributivas debido a que el reconocimiento de las pensiones del CPM puede limitar los recursos transferidos para los demás pilares y estrangular el flujo de recursos para los programas de asistencia social y semicontributivo. El monto deseable de los recursos para pensiones contributivas se discute en el principio de sostenibilidad.

## **5.2 Equidad y Solidaridad**

Dos principios que están estrechamente ligados son los de equidad y solidaridad, desde las definiciones planteadas en la parte introductoria, se propuso la existencia de dos tipos de equidades, equidad horizontal y la equidad vertical, la primera hace referencia a tratar con las mismas reglas aquellos que tienen historias laborales similares para evitar sesgos, y la segunda hace alusión a que los beneficios del sistema sean entregados a los más pobres para cerrar brechas existentes.

De acuerdo con lo anterior, existe una relación estrecha entre equidad horizontal y solidaridad, debido a que para poder entregar los subsidios a la población más vulnerable se debe garantizar que los que aporten para cerrar las brechas deben ser los individuos con mayores ingresos, en este sentido se analizará conjuntamente la equidad vertical y la solidaridad.

### **5.2.1.1 Equidad Horizontal**

En primer lugar, la ganancia en equidad horizontal es irrefutable dentro del pilar contributivo en la reforma propuesta debido a que la eliminación de la competencia entre los dos regímenes existentes implica que todos los trabajadores para acceder a una pensión deben cumplir los mismos requisitos y recibirán los mismos beneficios cuando tengan similares características, como ingresos laborales y densidad de cotización.

Sin embargo, un elemento que puede generar distorsiones en términos de equidad horizontal es el relacionado con el trato diferencial que se establece para los trabajadores del pilar semicontributivo que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas durante su etapa activa, debido a que todos cotizan bajo las mismas reglas durante su etapa de acumulación, pero una vez llegan a la etapa de jubilación el reconocimiento de rentabilidad se limita aquellos que no son legibles para una RBS. Establecer una discriminación de este tipo puede desincentivar el ahorro de los trabajadores más vulnerables al no ser tratados con las mismas reglas.

### **5.2.1.2 Equidad Vertical y Solidaridad**

En cuanto a equidad vertical, la reforma presenta avances significativos desde varios aspectos. El primero de ellos es que al fijar un umbral de 3 SMLV limita el valor de la pensión reconocida en el CPM, disminuyendo considerablemente los subsidios entregados a la población con ingresos laborales altos. Sin embargo, en la actual reforma para el cálculo de la pensión del CPM no toma en consideración los aportes adicionales que realizarán los trabajadores al Componente de Ahorro Individual (CAI), por ello todo el CPM entrega los mismos subsidios en la pensión contributiva a un trabajador que promedio cotizó 3 SMLV que a uno que haya más de 3 SMLV y hasta 25 SMLV.

En este sentido el pilar contributivo tiene oportunidades de mejora de equidad vertical y solidaridad, e incluso liberar recursos para los demás pilares para mejora de estos principios en general. Las dos opciones que se tiene para una mayor eficacia son la disminución del umbral y la aplicación de un gradiente que disminuya la tasa de reemplazo a medida que aumenta el IBL conforme a lo propuesto por Villar y Forero (2018), no son excluyentes estas dos propuestas. La discusión alrededor de esta iniciativa se desarrolla en la subsección de sostenibilidad debido a las implicaciones que tiene alrededor de dicho principio.

Ahora bien, la reforma más allá de lo establecido por el umbral del CPM es bastante tímida en mejorar las condiciones de equidad vertical y solidaridad en el sistema. En primer lugar, porque no se realizan correcciones de acuerdo las iniquidades pasadas y presentes del sistema actual, las tasas de contribución solidaria de las pensiones altas (más de 10 SMLV) a la subcuenta de subsistencia del FSP son considerablemente bajas con respecto a lo propuesto en su momento en la reforma tributaria de este gobierno.

En 2022, los cálculos expuestos por el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (OFPUJ) establecían que las pensiones de más de 10 SMLV debían contribuir con el impuesto planteado. En su momento con un salario mínimo situado en 1 millón de pesos, una pensión de 12 y 25 millones debía respectivamente tributar 273.418 y 3.599.896 pesos mensuales, es decir 3.281.011 y 43.198.777 pesos anualmente.

Según lo establecido en la actual propuesta, una pensión de 12 SMLV y 25 SMLV deberá contribuir el 1% y 2%, respectivamente, para financiar el programa de RBS. Teniendo en cuenta que son 13 mesadas y realizando el cálculo tomando como referencia el SMLV de 2022, mensualmente se recauda 120.000 y 500.000 pesos, y anualmente 1.560.000 y 6.500.000 pesos, respectivamente. En este sentido los recursos recaudados resultan considerablemente bajos con respecto a la iniciativa inicial de la tributaria, permitiendo una posibilidad de ajuste a las contribuciones solidarias de las pensiones altas.

Otro elemento que preocupa es la figura de devolución de saldos e indemnización sustitutiva aplicada en el pilar semicontributivo para aquellos que cotizaron entre 100 y 300 semanas porque no resuelve el problema de inequidad expuesto por Bosch (2018), debido a que no se compensa los recursos aportados al sistema con esta figura generando un impuesto para

este grupo durante su etapa laboral, e incluso se puede ver agravado por el hecho de que algunos no serán elegibles para la RBS.

Las estimaciones realizadas por Bosch indican que solo aquellos con una densidad de cotización menor a 10% por medio de los programas de asistencia social recuperan lo contribuido al sistema, de esta manera personas que cotizaron entre 130 y 300 semanas tienen una densidad de cotización entre 10% y 20% al final de su vida laboral viéndose afectados. Para mejorar esta situación lo ideal es convertir todos los recursos ahorrados en renta vitalicia e integrarlos con la RBS del pilar solidario con el fin de ofrecer continuidad en la cobertura, como se ha expuesto en el caso chileno.

Adicionalmente, la inequidad de la población adulta mayor en acceso prestaciones provienen de los regímenes especiales de prestación definida los cuales comparten la misma característica del RPM, altos beneficios y bajas tasas de cotización que conllevan la entrega de subsidios implícitos a las pensiones, especialmente las altas pensiones, la actual propuesta no reforma estos regímenes lo cual implica un esfuerzo fiscal considerable para financiar dichas pensiones, estos elementos se abordarán en la subsección de sostenibilidad.

Finalmente, la propuesta no presenta correcciones alrededor de las pensiones de sobrevivientes, estas pensiones representan 21,2% de las pensiones del SGP (Becerra et al., 2022), las cuales son reconocidas en algunos casos a individuos que se encuentra en etapa económica activa, o cuentan con una prestación del sistema. Esto implica en el RPM la entrega de subsidios a una población que no los requiere.

Esta situación no solo ocurre en Colombia, por ello países de la región como el Uruguay han establecido varias reglas para reconocer la pensión de sobrevivencia como dependencia económica de los miembros de hogar frente al difunto pensionado, o un nivel de ingresos máximo anual en el caso de las conyugues mujeres antes de acceder a la pensión del difunto. Adicionalmente la pensión de sobreviviente no corresponde al 100%, sino a un porcentaje entre el 50% y 70% de la pensión a heredar, y vitalicia siempre y cuando se tenga más de 40 años.

La inclusión de reglas más estrictas para la entrega de pensiones de sobrevivencia y el tiempo de reconocimientos de estas permiten disminuir el monto de los subsidios entregados

a población que no los requieren y acortar la deuda adquirida por el componente de prima media en el tiempo.

## **5.3 Suficiencia**

La suficiencia de las prestaciones económicas es un principio que ha cobrado relevancia en la medida que la población empieza a envejecer, debido a que es deseable el acceso a una prestación, pero esta debe ser suficiente para mitigar la pobreza, y compensar el ingreso para suavizar el consumo ante el cese de actividades. La suficiencia de las prestaciones tiene varios matices alrededor de los demás principios del sistema.

### **5.3.1 Prestaciones no contributivas y semicontributivas**

La suficiencia de las prestaciones en el pilar no contributivo y semicontributivo pueden limitar la cobertura sobre población elegible, debido a que los recursos son limitados ante una población creciente. Por su parte, altas pensiones generadas por una alta tasa de reemplazo en el pilar contributivo pueden afectar la equidad vertical, la solidaridad y la sostenibilidad dentro del sistema, como se ha evidenciado en este documento.

La actual reforma tiene efectos difusos en relación con la suficiencia en el sistema en general dependiendo del pilar analizado. En el pilar no contributivo, la propuesta de entregar una RBS igual a la línea extrema de pobreza representa una mejora considerable con respecto al beneficio actual situado en 80.000 pesos. Sin embargo, como se ha mencionado este programa depende de la disponibilidad presupuestal, que ante dificultades macroeconómicas puede recortar la cobertura del programa generando un grado importante de vulnerabilidad para la población beneficiaria excluida.

En la misma línea, el pilar semicontributivo mejora la suficiencia de las prestaciones con respecto al estado actual para los cotizantes que no cumplirán los requisitos de acceso a pensión contributiva y aquellos afiliados a BEPS. Los beneficiarios de BEPS recibirán un subsidio mayor y a su vez pueden integrarse al pilar solidarios al cumplir criterios de focalización, mejorando las prestaciones del programa.

Los que no cumplen los requisitos de acceso a pensión, entre 300 y 1.000 semanas, tienen en general una mejoría en la prestación que recibirán. Sin embargo, la categorización de estos por su condición de pobreza puede generar arbitrariedades en la suficiencia de la prestación debido a que los que son focalizados en condición de pobreza no se les reconoce rentabilidad real sobre los montos ahorrados en el CPM que permitiría una mayor renta vitalicia. Como se evidencia en los estudios de Bosch (2015) para aquellos que no acceden a una pensión, el no reconocimiento de una rentabilidad representa la pérdida de patrimonio de entre 15 y 50 millones de pesos.

A su vez, aquellos que no se encuentran en el grupo de focalizados por la condición de pobreza están imposibilitados para integrar su renta vitalicia con la RBS impidiendo el acceso a una prestación más alta. Habilitar dicha rentabilidad para todos y la posibilidad de integrar la renta vitalicia con RBS mejora considerablemente las prestaciones de este grupo.

Existen riesgos asociados con el diseño del pilar semicontributivo que puede exponer a los beneficiarios a insuficiencia de ingresos implicando vulnerabilidad y riesgo de longevidad. El primero de ellos es la posibilidad de un único pago por los ahorros a los afiliados a BEPS, contribuyentes con menos de 300 semanas y entre 300 a 1.000 semanas no elegibles para RBS, debido a la percepción sesgada por valorar el consumo presente por encima del futuro este grupo de individuos pueden optar por esta opción quedando desprotegidos por el resto de su vejez.

El segundo riesgo, es el techo fijado de las prestaciones que pueden recibir los beneficiarios que en ningún caso podrá superar el 80% de un SMLV, como se discutió anteriormente, el techo actual del 85% no reconoce para los beneficiarios de los programas semicontributivo ningún beneficio por ahorros entre el rango de 100 SMLV y 250 SMLV, disminuyendo la suficiencia potencial de la prestación. Esta limitación afecta también a los afiliados al programa BEPS.

Por último, definir la integración de las prestaciones del pilar semicontributivo con el pilar no contributivo de acuerdo con la condición de pobreza implica una discontinuidad en las prestaciones reconocidas por el sistema. Se excluye a adultos mayores que si bien su hogar no se encuentra en condición de pobreza pueden tener bajos ingresos o nulos quedando

desprotegidos, resulta apropiado considerar reglas de integración distintas como la condición de no contar con una prestación al sistema. Según las estimaciones realizadas la universalidad de la asistencia social para aquellos que no cuentan con un ingreso para Colombia sería del 0,3% del PIB de 2016 (Arenas de Mesa, 2019), la cual puede disminuir con una adecuada integración de los pilares.

### **5.3.2 Suficiencia en el Componente de Prima Media**

En el pilar contributivo la suficiencia mejora en términos generales gracias a la eliminación de la inequidad horizontal del sistema, siendo tratados todos los trabajadores con las mismas reglas, se evita que haya una diferencia sustancial en la tasa de reemplazo que era ofrecida a los afiliados, en el anterior régimen la diferencia entre las tasas de reemplazo era en promedio de 35 puntos porcentuales generando bajos montos de pensión para los pensionados del RAIS.

Ahora bien, las nuevas reglas establecidas para el reconocimiento de la pensión contributiva tienen efectos diferentes en el monto de pensión dependiendo del ingreso sobre el cual se realizaron los aportes. Aquellos trabajadores que cotizan entre 1 y 1,5 SMMLV no presentan cambios en el monto de pensión que recibirían en el escenario sin reforma debido a que acceden a la Garantía de Pensión Mínima, pensión igual a 1 SMMLV, el único cambio es que aquellos que estaban en el RAIS no recibirán su pensión con cargo a FGPM, sino directamente de Colpensiones.

Por su parte, para los trabajadores que cotizan más de 1,5 y hasta 3 SMMLV no genera ningún cambio en las pensiones de aquellos que pertenecían al RPM antes de la reforma, para los que se encontraban en el RAIS con la actual reforma podrán acceder a un monto mayor en su pensión debido a las mayores tasas de reemplazo que ofrece el CPM y los subsidios implícitos otorgados. Al mismo tiempo, el efecto sobre aquellos trabajadores que cotizan por valores superiores a 3 SMMLV diverge según sea el caso, la actual reforma reduce el monto otorgado de pensión a aquellos que se pensionarían con las actuales reglas del RPM debido a que se limita el subsidio hasta el actual umbral, los que se encontraban en el RAIS el monto de su pensión mejora debido a la tasa de reemplazo y subsidios entregados en el componente de prima media por los primeros 3 SMMLV aportados.

Estas disposiciones establecidas para el reconocimiento de una pensión contributiva implican una mejora considerable en el principio suficiencia, específicamente para los trabajadores del RAIS que debido a condiciones de mercado tienen tasas de reemplazo menores. Sin embargo, la fórmula actual con la cual se define el monto la prestación del CPM sigue siendo elevada con respecto al promedio de la región situado en 64% y los niveles mínimos fijados por la OIT del 45%, razón por la cual la fórmula del beneficio puede ser redefinido con el fin de otorgar menores subsidios a la población de mayores ingresos, como se discute en el principio de sostenibilidad.

### **5.3.3 Suficiencia en el Componente de Ahorro Individual**

En el componente de ahorro individual también se presentan oportunidades de mejora en las prestaciones otorgadas por las administradoras de los fondos privados si se modifican las reglas con las cuales deben operar los prestadores del servicio. Las disposiciones fijadas hasta el momento de la reforma simplemente replican el funcionamiento actual del RAIS en el CAI, por lo cual se mantiene la lógica de rentabilidad mínima y no se desarrollan estrategias para que las AFP entreguen una renta vitalicia adecuada a los pensionados.

En primer lugar, se debe cambiar los incentivos con los cuales las AFP realizan las inversiones debido a que estas no están alineadas con los intereses de los afiliados al sistema y no estimula a buscar mayores beneficios por parte de los administradores. Esto se debe a la existencia de la figura de rentabilidad mínima, en la cual, si un fondo no logra la rentabilidad adecuada debe compensar con sus reservas al afiliado, pero en el caso de obtener mayor rentabilidad los recursos son destinados únicamente a la cuenta del afiliado. Adicionalmente, el indicador de rentabilidad mínima se construye con base a un portafolio de referencia y la rentabilidad promedio de las AFP de sus respectivos portafolios, conocidos como multifondos.

La construcción del indicador de rentabilidad mínima a partir del rendimiento de la propia industria genera problemas de eficiencia para la administración de los aportes de los trabajadores, debido a que en este mercado está altamente concentrado dada la existencia de solo 4 AFP encargadas de la inversión de todos los recursos de los trabajadores del RAIS. Se estima que la dos primeras administradoras del mercado tienen una participación del 88%

y el índice de concentración de mercado (IHH) se encuentra en 4370 siendo un mercado concentrado (Azüero Zúñiga, 2020). Siendo un número pequeño de empresas se genera un comportamiento de manada, en el cual cualquier intención de desviarse por buscar mayores rendimientos es castigada.

Adicionalmente, como las AFP solo están en la búsqueda de hacer rentar los activos en el corto plazo para evitar penalidades por causa de la rentabilidad mínima, no se preocupan si estos recursos serán suficientes para garantizar la pensión de un trabajador cuando cese sus actividades. Esta situación se genera porque solo hasta el momento en el cual se retira el trabajador se conoce la tasa de cambio a la cual se realizarán los pagos sobre el activo ahorrado en un intervalo de tiempo, este proceso se realiza ante una aseguradora que ofrece una renta vitalicia pero debido a los riesgos de longevidad asumidos el valor de la renta es baja, es decir que al final el trabajador debe asumir todo el riesgo de la inversión realizada en la AFP (Mantilla-García, 2021).

En este sentido, el problema deja de ser el de generar una rentabilidad de los activos administrados para plantear la necesidad de garantizar los recursos para una pensión suficiente de los afiliados a los regímenes de ahorro individual, independientemente de si en el contexto de sistema dual o multipilar. El enfoque de las AFP debe estar centrado en garantizar un ingreso de jubilación y a partir de ellos construir estrategias de inversión.

Para llevar a cabo un proceso en el cual se logre una mayor pensión Mantilla-García (2021) ha propuesto la creación de indicadores de pasivo pensional dentro de la contribución definida que permita convertir los recursos ahorrados en ingreso de jubilación de esta manera el afiliado sabrá cuanto deberá ahorrar para poder financiar determinado monto de pensión.

Esta estrategia es complementada con un nuevo régimen de inversión por parte de las AFP, para ello las comisiones por administración no deben ser un porcentaje fijo de los aportes realizados de los trabajadores, sino debe corresponder a un porcentaje de los rendimientos obtenidos por la inversión de los recursos generando que las AFP se vean obligadas a buscar mayores rentabilidades, esta propuesta fue desarrollada de forma similar por Villar y Forero en 2018.

En cuanto a la forma en que los recursos de los afiliados se invierten, Mantilla-García hace la precisión de la existencia de dos portafolios de inversión que debe tener todo afiliado del CAI. El primero corresponde al portafolio de cobertura de pasivo, LHP por sus siglas en inglés, el cual tiene como objetivo garantizar un ingreso de jubilación mínimo para afiliado fuera de riesgo, es decir los recursos ahorrados en dicho fondo son suficientes para financiar determinado monto de jubilación. Por su parte, el portafolio de búsqueda de rendimiento, PSP por sus siglas en inglés, tiene por objetivo obtener un mayor rendimiento de los recursos de los afiliados de acuerdo con elementos como edad del aportante. En este sentido se abandona el funcionamiento de los multifondos debido a que su funcionamiento actual no genera cambios sustanciales en la tasa de reemplazo percibida.

Adicionalmente, para que el LHP tenga un correcto funcionamiento se deben desarrollar nuevos instrumentos financieros como la creación de bonos indexados cero cupones, conocidos en la literatura con el apelativo de SelfIES, los cuales pueden ser títulos de deuda pública que pagan montos determinados al final de su vencimiento, esto hace coincidir los pagos del bono con el momento de jubilación de los trabajadores eliminando la incertidumbre de cuanto será su ingreso durante su vejez. A su vez, estos bonos cero cupones pueden ser cambiados en una relación de uno a uno con las aseguradoras debido a que sus pagos se encuentran indexados permitiendo el acceso a una renta vitalicia.

Ahora bien, el riesgo de longevidad sigue latente pero el modelo propuesto puede superar estas dificultades con la creación de tontinas organizadas por cohortes. Es decir, que un grupo de pensionados que tienen un ingreso de jubilación y edades similares pueden intercambiar dicho ingreso por renta vitalicia, las aseguradoras agrupan estos por grupos etarios, como el pago de los bonos cero cupón se encuentra garantizado este sería el pago de las aseguradoras que a cambio entregan la renta vitalicia, a medida que fallecen los pensionados la aseguradora conserva el título del bono y con los recursos que obtiene puede pagar la renta vitalicia de aquellos que tenga una expectativa de vida más larga o sobrevivientes.

La implementación de esta estrategia permitirá mejorar considerablemente las tasas de reemplazo del RAIS o CAI, las estimaciones indican un aumento de la tasa de reemplazo entre el 42% y 45% en el escenario ácido y en el más favorable entre el 50% y 61%, con la

normativa actual la tasa de reemplazo en cualquiera de los multifondos es de tan solo el 35% (Mantilla-García, 2021)

## **5.4 Sostenibilidad**

La sostenibilidad es transversal al sistema pensional y la política fiscal. En primer lugar, las metas sobre los principios anteriormente tratados, cobertura, equidad, solidaridad y suficiencia, inciden directamente sobre el sostenimiento del sistema en el tiempo. Asimismo, la sostenibilidad se aborda como un problema de política fiscal debido a que los recursos propios del sistema son insuficientes para el cumplimiento de los principios mencionados, especialmente en el sistema público de reparto y los programas de asistencia social.

En este sentido, abordar la discusión con respecto a la sostenibilidad del sistema implica estudiar en su conjunto la interacción de los principios con la política fiscal a fin de establecer cuáles serán los compromisos de gasto público en los años venideros, y las principales fuentes de financiación que permitan un acceso eficiente y continuo a las prestaciones del sistema.

La reforma se presenta como una oportunidad para corregir varios problemas del sistema alrededor de la sostenibilidad como lo son: 1. Falta de ingresos y el exceso de gasto en pensiones contributivas, incluyendo los regímenes especiales; 2. Ajuste de los parámetros del sistema; 3. Mayor asignación de recursos a los programas de asistencia social, pilar solidario, y el pilar semicontributivo. En el estado actual de la propuesta no se abordan estos problemas de una forma conjunta y puede significar riesgos para el funcionamiento y persistencia del sistema en el tiempo.

### **5.4.1 Costo fiscal del pilar contributivo**

Para empezar, el ajuste estructural de la reforma se soporta en el umbral que se define en el pilar contributivo para destinar los aportes a los componentes de reparto de prima media (CPM) y ahorro individual (CAI). En el CPM al igual que en el RPM es donde se generarán las presiones fiscales del Gobierno Nacional debido a la naturaleza del beneficio definido, donde la relación es desproporcionada entre contribución y beneficio e implica la

transferencia de recursos para completar las pensiones. En cuanto al CAI no se genera presiones fiscales porque es autofinanciado como el RAIS, pero el umbral afecta el nivel de ahorro e inversión de la economía que es captado por las AFP incidiendo en el crecimiento de la economía.

En este sentido, resulta clave definir cuáles serán los ingresos y egresos que tendrá el CPM de acuerdo con el umbral para determinar si es sostenible en el tiempo. Entre más alto sea el umbral, mayor es el número de afiliados aportantes al CPM aumentando los recursos captados, pero a futuro implica el reconocimiento de un mayor número y monto en las pensiones del CPM.

La actual propuesta propone fijar el umbral en 3 SMMLV e implica que el 72% de las cotizaciones se destinarán al CPM, representando el 2,5% del PIB para 2025 (CARF, 2023). Los ingresos del sistema de reparto aumentarían 1,5 puntos porcentuales con respecto al escenario sin reforma debido a que se atrae una parte importante de los cotizantes que se encuentran en el RAIS, permitiendo una mayor liquidez en el sistema. Sin embargo, con el transcurso de los años los ingresos disminuyen con el envejecimiento de la población estableciendo para 2100 ingresos por el orden de 1,2% del PIB.

Los ingresos que llegan al CPM deben ser repartidos entre dos fondos, el existente, fondo común de vejez, y el nuevo, fondo de ahorro del pilar contributivo (FAPC), como se estableció en el régimen de acumulación del FAPC los recursos se distribuyen de acuerdo con un porcentaje del PIB del valor de las cotizaciones (**Tabla 2**). Para 2025, 1,8% del PIB para el fondo común, y el restante 0,7% al FAPC, este último es complementado con los aportes obligatorios de trabajadores afiliados al CAI al FAPC y traslados que ascienden 0,4 puntos porcentuales del PIB.

Las estimaciones realizadas por la CARF, entre 2025 y 2100, establecen que el régimen de acumulación establecido representa un ligero pero considerable flujo adicional de recursos al fondo común que en el escenario sin reforma. Esta situación implica que los aportes de los nuevos afiliados al sistema de pilares serán usados para el pago de pensiones del antiguo Régimen de Prima Media (RPM), lo cual no es deseable porque es una obligación que ha sido adquirida con anterioridad por el Gobierno Nacional e implica el uso de las cotizaciones

como gasto corriente. No deberían usarse los recursos de los nuevos afiliados para cubrir el desbalance producto del viejo modelo, el cual en un escenario sin reforma es cubierto con transferencias de la nación.

A su vez, el FAPC tiene un régimen de acumulación que empieza en 2025 por ingresos cercanos a 1,1% del PIB, cuyo pico será en 2051 cuando ascienda a 1,6% del PIB. Sin embargo, para 2053 el flujo neto de este fondo comenzará a ser negativo debido al reconocimiento de pensiones, se estima que para 2070 los recursos se agotan pese a que la población no se encuentra en su etapa más madura de envejecimiento (CARF, 2023).

Los egresos de Colpensiones, administrador del RPM y CPM, está dado por las obligaciones que adquiere producto del umbral definido. El umbral de 3 SMMLV implica que se debe pagar una pensión contributiva a todos los afiliados que hayan cotizado por un valor igual o inferior a este. El monto de las obligaciones es superior al escenario de reformas debido a la absorción de los afiliados del RAIS, se estima que para 2100 el pago de obligaciones sea del 4,9% del PIB, 3,2 puntos porcentuales superior al de un escenario sin reforma.

Asimismo, la propuesta actual tiene incidencia en las transferencias del Gobierno Nacional a Colpensiones, donde se enmarca el gasto fiscal vía presupuesto de la nación, entre 2025 y 2070 la reforma implica un alivio con transferencias entre el 1,3% y 1,1% del PIB a Colpensiones. Sin embargo, el agotamiento de las reservas FAPC incrementan las transferencias a partir de 2070 a 4,5% del PIB, para situarse en 2100 3,9% del PIB, en el escenario sin reforma las transferencias para 2100 es de 1,2% del PIB.

Por lo tanto, los recursos del FAPC son insuficientes, se agotan en los primeros 25 años, e implica en el largo plazo un compromiso fiscal importante exponiendo el modelo a insostenibilidad fiscal. El Valor Presenten Neto de la reforma considerando una tasa de descuento del 3% e intervalo de tiempo entre 2025 y 2100 es de 157,7 del PIB, mientras que un escenario sin reforma es de 106,4% del PIB (CARF, 2023).

El aumento del VPN implica un mayor nivel de deuda, en el largo plazo el Gobierno Nacional deberá buscar fuentes de financiamiento conduciendo al aumento de los impuestos, generando un sacrificio intergeneracional porque los trabajadores jóvenes y los futuros

trabajadores deben sacrificar su consumo para soportar a los pensionados, los niveles de ahorro de la economía se pueden comprometer por la disminución del ingreso disponible. A su vez, el exceso de gasto compromete la regla fiscal generando riesgos en el crecimiento económico y acceso al mercado de deuda.

Adicionalmente, el actual umbral afecta el ahorro nacional, si bien el FAPC durante su régimen de acumulación implica un nivel de ahorro superior a un escenario sin reforma, una vez se encuentre en etapa de desacumulación los recursos del FAPC son insuficientes y aumenta el gasto conduciendo a una caída considerable del ahorro en el largo plazo. El acervo de ahorro nacional para 2100 se ubicaría en 27,2% del PIB, 20,7 puntos porcentuales por debajo de un escenario sin reforma.

Asegurar un nivel adecuado de ahorro garantiza la inversión y el crecimiento económico del país, esto se logra por medio de un adecuado flujo de recursos al CAI. Por ejemplo, la entrada del RAIS significó un aumento del ahorro de 1,53% del PIB en promedio, que se tradujo en un aumento del 1,25% del inversión y un crecimiento adicional del 0,22% (Villar et al., 2013), niveles adecuados del crecimiento permiten un aumento del nivel de empleo que se traduce en mayores aportantes al sistema.

#### **5.4.2 Alternativas para la sostenibilidad del Pilar Contributivo**

A partir de las consideraciones expuestas se han planteado diferentes alternativas para mejorar la sostenibilidad del pilar contributivo, las iniciativas incluyen la disminución del umbral, cambios en la fórmula del beneficio y modificaciones a la distribución de las cotizaciones.

La disminución del umbral es el elemento más controversial en la actual reforma, cambios en el umbral afectan la sostenibilidad porque a medida que disminuye el umbral disminuye el monto de la mesada otorgada y con ello el subsidio otorgado a las pensiones. Es decir, la disminución del umbral no solo representa un alivio fiscal, sino mayor equidad al reducir el monto de subsidios otorgados y evitando la asignación ineficiente de los recursos públicos.

Las principales propuestas han fijado o estudiado el umbral de 1 SMMLV como el óptimo, porque las personas realizan aportes por 1 SMMLV y producto de la GPM reciben una

mesada equivalente un 1 SMMLV, cumpliendo así con el mandato constitucional y obteniendo una tasa de reemplazo del 100%. La pensión es el resultado de la suma del beneficio definido del CPM y la renta vitalicia del CAI, 1 SMMLV reconocido por el CPM y una renta vitalicia otorgada por el CAI, para las cotizaciones superiores a 1 SMMLV.

Esta propuesta fue desarrollada por el Ministerio del Trabajo (2015) y Piraquive (2019). Fijar umbral de 1 SMMLV debería mejorar la sostenibilidad porque los subsidios se limitan sobre este valor. Sin embargo, aplicando por sí solo esta regla se sigue entregando subsidios a la población de altos ingresos, por lo cual se puede incluir otros elementos para mejorar los niveles de equidad y solidaridad.

Villar y Forero (2018) proponen la implementación de un gradiente dentro del cálculo de la tasa de reemplazo para que a medida que aumenta el IBC disminuya el subsidio otorgado en la pensión reconocida por el CPM, lo cual genera un determinado IBC donde la pensión sea lo ahorrado en CPM sin subsidio más la renta vitalicia del CAI. Los autores estiman que el 49,6% y 66% de la pensión de 1 SMMLV es subsidiada para un hombre y una mujer respectivamente, debido a que los aportes son insuficientes. Sin la aplicación de dicha fórmula todas las personas recibirían este subsidio con el umbral de 1 SMMLV lo cual aumenta el costo fiscal.

Una segunda opción, desarrollada por Becerra (2022), consiste en reconocer la pensión mínima, 1 SMMLV, para aquellos que no pueden financiarse su propia pensión, pero cumplen con los requisitos del CPM; para aquellos que tengan un IBC con el cual pueden acceder a una pensión igual o superior a 1 SMMLV con los recursos del CAI no reciben ninguna prestación del CPM. Esta propuesta implica un mayor nivel de ahorro fiscal, solidaridad y equidad con respecto a las dos propuestas anteriores debido a que los recursos aportados por individuos con mayores ingresos al CPM son usados para financiar las pensiones de los de menores ingresos. A su vez, este mecanismo se comporta de manera similar al pilar integrado de Chile donde los subsidios son nulos cuando se alcanza la mayor pensión otorgada por la APS.

Becerra (2022) ha presentado estimaciones para estas 3 iniciativas, asumiendo para la propuesta de Villar y Forero que se dejan de entregar subsidios cuando el IBC es superior a

2 SMMLV. La propuesta de Piraquive resulta ser más onerosa que el escenario sin reforma, explicado por la entrega de subsidios al total de la población pensionada que aumentan con los nuevos afiliados del RAIS. Sin embargo, mejora los niveles de equidad al disminuir el Gini a 0,2 entre los pensionados producto de la limitación de los subsidios a 1 SMMLV (Tabla 5).

**Tabla 5: Indicadores para propuestas de umbral igual a 1 SMMLV**

Propuesta	Sin Reforma	Salario Mínimo (Piraquive, 2019)	Gradiente decreciente (Villar y Forero, 2022)	Garantía pensión mínima (Becerra, 2022)
VPN	84,9	90,7	77,2	70,4
GINI pensiones contributivas	0,31	0,2	0,13	0,10
Pensión Promedio en SMMLV	1,55	1,54	1,38	1,29
Tasa de Reemplazo	57,6	56,4	50,2	46,9

Fuente: Becerra (BID), 2022

Las propuestas de Villar y Forero, y Becerra representan una mejora sustancial en el gasto público disminuyendo el VPM en 7,7 y 14,5 puntos porcentuales, respectivamente, debido a la disminución en la entrega de subsidios a las pensiones altas, al mismo tiempo, estos mecanismos generan niveles equidad similares entre ellos y superiores al estado actual y la otra alternativa de propuesta. Sin embargo, los niveles de suficiencia son bajos en comparación al escenario sin reforma y Piraquive, pero se mantiene por encima del estándar internacional de la OIT de una tasa de reemplazo mínima del 45%. Estas tasas de reemplazo a su vez son similares a las otorgadas por el componente de reparto del sistema multipilar uruguayo cuyo valor es del 49%, por lo cual los ajustes sobre la formula del benéfico serian menores o innecesarios.

Ahora bien, la aplicación de un umbral igual a 1 SMMLV implica que el 62,7% de los cotizantes reciban un subsidio completo del CPM. Sin embargo, se reducen los ingresos del CPM considerablemente con respecto al umbral actual debido a que solo las cotizaciones por 1 SMMLV de todos los trabajadores son aportados al CPM. Se limitan los recursos que nutren a los dos fondos del componente público, planteando la necesidad de fijar nuevas reglas para su acumulación del FAPC.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (OFPUJ) ha propuesto que asignación de recursos a los fondos del CPM no sea de acuerdo con un porcentaje del PIB, sino por medio de una descomposición de las cotizaciones a cada uno de los fondos. Esta regla resulta más sencilla e inamovible porque el régimen de acumulación no depende de los agregados económicos en las cuales las estimaciones de los Gobiernos de turno pueden afectar el régimen de acumulación.

Esta propuesta tiene sentido tanto para el umbral actual como del de 1 SMMLV porque las cotizaciones como porcentaje del PIB destinadas al CPM disminuyen considerablemente al reducir el umbral poniendo en riesgo la sostenibilidad del FAPC para el reconocimiento de pensiones del nuevo sistema. El OFPUJ propone que la tasa de cotización de 16 puntos porcentuales del CPM se divida en 8 puntos porcentuales al fondo común de vejez incluidos los gastos de administración y seguros, y los 8 puntos porcentuales restantes sean destinados al FAPC, garantizando una acumulación permanente de los recursos que no depende de agregados económicos sino de la masa de las cotizaciones.

Adicionalmente, para aumentar los ingresos del FAPC la contribución de la cotización del CAI puede ser mayor, y se pueden fijar transferencias adicionales por parte del Gobierno Nacional Central cuando las condiciones macroeconómicas lo permita, similar a lo que ocurre en Chile con el fondo solidario que financia el PBS y APS. Estas medidas pueden significar aumentos en la sostenibilidad del fondo, equidad y solidaridad debido a que los ingresos altos aportan una mayor porción de recursos y se generan asignaciones adecuadas de los recursos fiscales.

Ahora bien, el FAPC no solo ha sido controversial por la forma en que captan los recursos, sino por quien será el administrador del fondo. La actual reforma establece que el administrador es el Gobierno Nacional, esta disposición se considera riesgosa debido a la incapacidad operacional de Colpensiones, y los posibles sesgos a invertir en títulos de deuda pública. Este llamado de atención ha sido realizado por la CARF, el BID y el Observatorio Fiscal, los cuales consideran que el responsable idóneo para la administración del fondo es el Banco de la República el cual tiene completa autonomía frente al Gobierno Nacional, y goza de los conocimientos y experticia en el manejo de este tipo de fondos. Esta práctica de

transparencia y gobernanza tiene como referencia al estado chileno donde su fondo público de pensiones es administrado por el banco central.

En síntesis, una disminución del umbral a un 1 SMMLV conforme a la propuesta de Piraquive (2019) y como lo ha estimado la CARF (2023) mejora sustancialmente la sostenibilidad del sistema respecto al umbral actual. Para 2100, las obligaciones de Colpensiones se ubicarían en 4,2% del PIB, 0,7 puntos porcentuales menos que en el escenario de reforma, las transferencias del Gobierno Nacional serían del orden del 3,6% del PIB, 0,3 puntos porcentuales menos a la propuesta, no hay grandes ganancias en este último rubro debido a los menores recursos del fondo si se mantienen las reglas de acumulación actuales. Finalmente, el acervo de ahorro nacional es considerablemente mayor debido al flujo de recursos al CAI, para 2100 sería equivalente al 66,6% del PIB, 39,4 puntos porcentuales más que en la reforma actual.

Ahora bien, los resultados hallados por el CARF podrían significar un mayor ahorro en el gasto público si se considera aplicar uno de los mecanismos propuestos por Villar y Forero (2018) o Becerra (2022) debido a que una eliminación progresiva o total de los subsidios disminuye las obligaciones de Colpensiones, así como las transferencias del Gobierno Nacional, mientras que se mantienen los atributos en el ahorro nacional producto del papel preponderante del CAI.

La reducción del umbral pese a ser la opción deseable para mejorar la sostenibilidad debido a que ajusta los usos y fuentes no es la única estrategia por considerar para mitigar los riesgos financieros del sistema. Se puede aplicar una nueva fórmula para definir el beneficio del CPM forma que disminuya las presiones fiscales sobre el reconocimiento de monto a pensión y los subsidios otorgados. Este ajuste se puede hacer sobre la base de propuesta de Villar y Forero (2018) de un gradiente que disminuya los subsidios que se entregan sobre la pensión del CPM cuando el IBC aumenta con el objetivo de disminuir rápidamente los subsidios, este gradiente puede ser estructurado de manera que los subsidios caigan rápidamente.

De forma similar, el 1, ha propuesto una nueva fórmula para el cálculo del beneficio definido con el objetivo de disminuir los subsidios entregados a los deciles mayores de ingresos,

consiste en que la tasa de reemplazo del CPM decrezca a medida que aumenta el IBL total (IBC de los últimos 10 años), la tasa de reemplazo comienza en 60% cuando el IBC es igual a 1 SMMLV y decrece a una razón del 5% ante aumentos en el IBL total. Una vez calculada la tasa de reemplazo, la pensión CPM será el producto entre la tasa de reemplazo calculado y el mínimo entre el IBL total y 3 SMMLV.

La propuesta del OFPUJ tiene varias implicaciones, la primera de ella es que las personas que tienen un IBL entre 1 y 1,5 SMMLV su tasa de reemplazo será del 100% debido a la GPM. A partir de 1,5 y hasta 3 SMMLV la pensión empezará a crecer hasta llegar a un valor máximo de 1,5 SMMLV, lo cual representa una tasa de reemplazo máxima del 50% cuando el IBL es igual a 3 SMMLV. Los afiliados de más de 3 SMMLV y hasta 6,5 SMMLV reciben una pensión entre 1,5 SMMLV y 1 SMMLV, a medida que aumente el IBL disminuye la pensión reconocida por el CPM. Finalmente, aquellos con IBL superior a 6,5 SMMLV reciben una pensión igual a 1 SMMLV por la GPM.

La propuesta de OFPUJ si bien es más costosa frente la alternativa de Villar y Forero (2018) producto del reconocimiento de pensiones a deciles altos de la población representa un mejor escenario a la fórmula actual del Gobierno Nacional, debido a la disminución en la tasa de reemplazo, cuyo valor máximo será del 50% del IBL cuando sea igual a 3 SMMLV, la propuesta del gobierno nacional mantiene tasas de reemplazo cercanas al 64% para todos los afiliados con IBL de 3 o más salarios, esto implica el financiamiento de 14 puntos porcentuales adicionales y montos de pensiones cercanas a 2 SMMLV en el CPM para dichos trabajadores.

### **5.4.3 Régimen de transición y parámetros del sistema**

Existen otros elementos que generan riesgos en la sostenibilidad en el sistema general de pensiones, entre ellos está la pensión anticipada a vejez, el régimen de transición y los traslados pensionales, la sustitución de pensión, la disminución de semanas mínimas a mujeres, descuento de semanas por hijos a mujeres, debido a que estas disposiciones implican flexibilidad en los parámetros del sistema.

La pensión anticipada si bien implica un aumento en la cobertura de las pensiones contributivas, genera un mayor gasto fiscal porque es una disminución en el requisito de semanas para acceder a una pensión mínima, donde el gobierno nacional debe destinar recursos adicionales para garantizar el monto de estas pensiones. La sostenibilidad de esta figura prestacional puede mejorar sacrificando cobertura o suficiencia. Si se aumenta el número de semanas mínimas desde la cual se puede acceder a la figura de pensión anticipada el monto que debe subsidiar el gobierno es menor, sin embargo, conlleva a niveles más bajos de cobertura de pensiones contributivas.

Por otro lado, países de la región han desarrollado figuras similares al de la pensión anticipada a vejez, como el caso de Uruguay, en el cual los trabajadores pueden acceder a una jubilación con menores años de servicio, pero en detrimento de la tasa de reemplazo otorgada en componente de prima media. Colombia a diferencia de Uruguay tiene la GPM por lo tanto la tasa de reemplazo es del 100% para la pensión anticipada equivalente 1 SMMLV, en consecuencia, la única manera de reconocer prestaciones por debajo de 1 SMMLV es ampliar el rango de semanas del pilar semicontributivo para que aquellos trabajadores con 1000 y menos de 1300 reciban prestaciones de máximo el 85% del SMMLV, disminuyendo el gasto en subsidios, pero en detrimento de suficiencia.

Por su parte, cuando se realizan modificaciones a los sistemas pensionales se establecen regímenes de transición con el fin de respetar los derechos y garantías legítimas que tienen un determinado grupo de afiliados sobre el sistema actual. La actual propuesta delimita este grupo de acuerdo con las semanas cotizadas, 750 y 900 semanas para mujeres y hombres respectivamente. Así mismo, establece que este grupo de personas independientemente de los años restantes para pensionarse podrán hacer un traslado entre los regímenes que les aplica de la Ley 100.

Este traslado pensional planteado en la actual reforma genera en el corto plazo recursos adicionales para Colpensiones, pero en el largo plazo debido a los compromisos de reconocimiento a pensión se generan presiones. Adicionalmente, agrava la equidad vertical del sistema porque los cotizantes con ingresos altos son los más beneficiados con los traslados del RAIS al RPM, se estima que el costo fiscal de esta medida está entre 45.9 y 39.1 billones de pesos si los traslados son irracionales o racionales (Asofondos, 2021).

Para mitigar el efecto adverso de estas disposiciones se debe limitar aún más el grupo de afiliados en el régimen de transición por medio de la edad, como sucedió en la reforma de la Ley 100 que estableció una edad mínima de mujeres de 35 años y hombres de 40 años. En este sentido, cuanto más se eleve la edad mínima se restringe el régimen de transición y los traslados a los que haya lugar, un umbral adecuado puede ser limitar el régimen aquellos que les falte menos de 10 años para pensionarse, mujeres con 47 años y hombres con 52 años. Limitar este grupo genera que sean menores los ingresos que recibiría Colpensiones por traslados y serían individuos próximos a pensionarse generando presiones en el corto plazo, para atenuar este efecto los recursos de los traslados deben destinarse al fondo común de vejez, y no al FAPC como está planteado en la reforma.

La actual reforma busca avanzar en medidas afirmativas que resuelvan las inequidades a las cuales las mujeres se encuentran expuestas en el mercado laboral e impide su acceso a las pensiones contributivas, a partir de la reducción de las semanas y reconocimiento por hijo. Sin embargo, estas medidas propuestas son contraintuitivas debido a que disminuyen las semanas de cotización considerablemente generando bajas tasas de reemplazo para las mujeres con ingresos superiores al ingreso medio, así mismo implican una erogación mayor debido a las menores cotizaciones.

La propuesta es beneficiosa para las mujeres que devengan bajos salarios porque Colpensiones deberá asumir un mayor subsidio sobre la pensión, pero a su vez afecta a las mujeres que aportan al CAI debido que cotizan por un menor tiempo, y se pensionan más jóvenes y viven más tiempo que los hombres, disminuyendo el valor de la renta vitalicia otorgada. Esta disposición mantiene los efectos adversos señalados por Bosch (2018) generando bajos niveles de suficiencia para las mujeres que logran salarios por encima del promedio.

La dirección correcta para mejorar la situación de las mujeres es equiparar la edad con la del hombre y otorgar descuento en semanas de cotización por los hijos criados, como sucede en Costa Rica y Uruguay referentes del sistema multipilar. La combinación de estas medidas permite a las mujeres tener el mismo tiempo que los hombres para cotizar permitiéndoles mejores tasas de reemplazo, y a su vez recibir una retribución por el cuidado de los hijos.

Frente a esta última medida se pueden aumentar el número de semanas reconocidos por los hijos o aumentar el número de hijos reconocidos para descontar semanas, la actual reforma propone 50 semanas por hijo y máximo 3 hijos, mientras que Uruguay se otorgan benéficos hasta por 5 hijos.

Los parámetros son elementos claves para garantizar la sostenibilidad del sistema, la actual propuesta no realiza cambios en los parámetros, estos corresponden a la fórmula del beneficio definido (tasa de reemplazo), semanas mínimas de cotización, edad mínima, tasa de cotización y pensión de sustitución. Como se mencionó en la discusión del umbral, cambios en la forma del cálculo del beneficio definido disminuye considerablemente el monto de las pensiones y los subsidios otorgados de acuerdo con las propuestas de Villar y Forero (2018) y OFPUJ (2023).

En cuanto a las semanas mínimas de cotización, Colombia se encuentran por debajo de los niveles establecidos en relación con los modelos multipilares de la región, en la propuesta actual se mantiene en 1300 semanas equivalentes a 26 años de servicio, mientras que en Uruguay y Costa Rica se requieren un mínimo de 30 años trabajados.

Cuando se compara a Colombia con respecto a la edad mínima de pensión, se observa que Uruguay tiene una edad de jubilación menor y homogénea para hombres y mujeres fijada en 60 años. Sin embargo, esta menor edad se compensa con un mayor número de semanas mínimas o unas tasas de reemplazo cercana al 50% si se accede a una pensión con 25 años de servicio. Costa Rica tiene una edad homogénea de mínimo 65 años para hombres y mujeres.

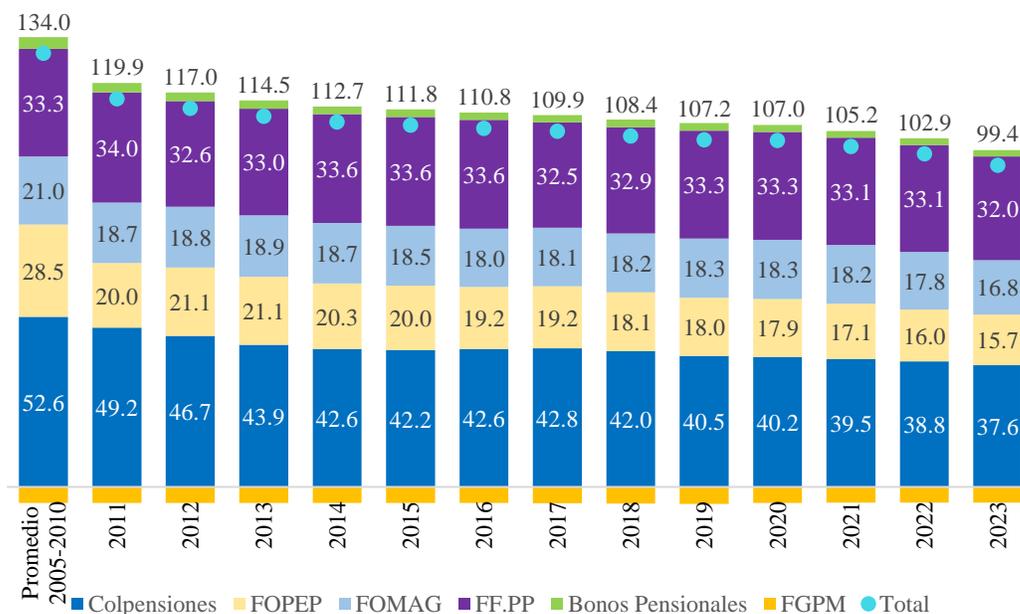
Las tasas de cotización en Uruguay y Costa Rica son respectivamente 22,5% y 18% en promedio, superiores a las establecidas en el sistema colombiano. En el sistema uruguayo las cotizaciones difieren dependiendo del sector económico, sectores propensos a la informalidad tienen tasas más bajas. En cuanto, a la pensión sustitutiva, la que se reconoce ante la muerte del pensionado, esta entre el rango de 50% y 70% en Uruguay, el reconocimiento de estas pensiones implica un alto esfuerzo fiscal por lo cual Bosch (2015) y Villar y Forero (2018) han propuesto reducirla al 75% de la pensión del fallecido.

Colombia en cuanto a los parámetros del sistema tiene espacio de mejora al ser comparados con los países que aplican modelos multipilares de la región. Sin embargo, el ajuste de los parámetros debe ser consistentes con elementos del mercado laboral y contexto macroeconómico. Ahora bien, realizar ajustes en los parámetros resulta políticamente costoso, en este sentido se ha propuesto un comité autónomo encargado de realizar dichos ajustes en los parámetros de acuerdo con reglas específicas como la indexación de la edad mínima a la esperanza de vida. Este comité también debe ser responsable de desarrollar estudios actuariales del sistema y recopilar información para su divulgación, según Mesa Lago (2020) uno de los principales problemas de la región es la falta y dispersión de la información que dificultan el desarrollo de políticas públicas.

#### **5.4.4 Regímenes especiales y pasivo pensional**

Un elemento faltante en la propuesta de reforma es la modificación de los regímenes especiales, Colombia solo tiene dos regímenes especiales vigentes el presidencial y el de las fuerzas públicas, los demás se encuentran en marchitamiento o han sido adaptados a las reglas de RPM como es el caso del magisterio. Al igual que en la región el gasto en los regímenes especiales es significativo debido a que se base en las reglas de reparto otorgando beneficios altos en comparación de las contribuciones. El gasto en los regímenes especiales en Colombia para 2022 ascendió a los 22 billones de pesos (CARF, 2023).

Cuando se descompone el pasivo pensional, el 64% de la deuda del país por pensiones corresponden a los regímenes especiales, siendo un detalle no menor teniendo en cuenta que la proporción de afiliados a estos regímenes especiales o exceptuados es considerablemente menor al RPM (**Figura 8**). Las estimaciones realizadas por Ministerio de Hacienda y Crédito Público mantienen invariables en el tiempo el gasto en los regímenes especiales, especialmente en los fondos de las fuerzas públicas. La situación es aún más gravosa cuando se equiparan el pasivo pensional de las fuerzas públicas y Colpensiones, cuya brecha es tan solo 5 puntos porcentuales, pero este último tiene un número mayor de pensionados.

**Figura 8: Evolución del Pasivo Pensional como porcentaje del PIB**

Fuente: MFMP 2023, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Estos altos niveles causados en el pasivo pensional por el régimen especial de las fuerzas públicas generan presiones fiscales que tiene que ser cubiertas con presupuesto de la nación, con el objetivo de disminuir en el tiempo estos compromisos se deben realizar ajustes en los parámetros de este sistema de reparto, especialmente en la contribución y la tasa de reemplazo. Sin embargo, aplicar este tipo de medidas resulta tienen cierto grado de complejidad política, por ejemplo, Uruguay logró aplicar la misma fórmula del sistema de reparto general para el cálculo de la tasa de reemplazo de los regímenes especiales, salvo el de las fuerzas públicas.

La aplicación de las medidas anteriormente expuestas resulta claves no solo para garantizar la sostenibilidad del pilar contributivo, sino a su vez inciden en la sostenibilidad de los pilares no contributivo y semicontributivo porque se pueden liberar recursos que garanticen el financiamiento de los subsidios de estos dos pilares. Se estima que el costo del pilar solidario y contributivo tendrán un peso de 0,3% y 0,1% del PIB en 2025 (CARF, 2023). Los recursos que requieren para dicha vigencia son marginales si se compara con los recursos destinados a los programas contributivos. Sin embargo, a medida que envejece la

población se requerirá un mayor nivel de recursos para mantener la cobertura de las prestaciones sociales y disminuir los riesgos de vulnerabilidad que es donde han apuntado los países de la región.



## 6. Recomendaciones de política pública

Colombia entre 2000 y 2018 aumentó el gasto en pensiones en 7,8%, mientras que la economía creció 3,8% (Azuero Zúñiga, 2020), demostrando el esfuerzo fiscal por destinar recursos al sistema. Sin embargo, el sistema actual, modelo dual, hace que los recursos destinados no permitan cumplir ninguno de los principios descritos, solo una mínima parte de la población accede a una prestación contributiva y los subsidios se concentran en quienes no lo requieren.

Al mismo tiempo, la población sin acceso a pensión es focalizada debido a la falta de recursos, esta focalización se realiza de acuerdo con condición de pobreza, pero el monto es insuficiente para mejorar su calidad de vida. La población que no es elegible se encuentra desprotegida y condenada a vivir su vejez buscando ingresos por medio del trabajo, ayuda familiar o rentas, manteniéndose expuesta al riesgo de longevidad.

Este mal diseño para otorgar algún tipo de prestación (contributiva y no contributiva) y la exclusión de una parte significativa de la población, ha generado una desigualdad en los ingresos con un Gini de 0,81 en la población adulta mayor (Becerra et al., 2022).

La actual reforma es una oportunidad para corregir los problemas del sistema, y las recomendaciones aquí expuestas brindan un marco de referencia para mejorar los principios del sistema y llevar a un mayor número de colombianos a una vejez digna. En síntesis, las principales propuestas de acuerdo con lo expuesto son:

1. Establecer un comité autónomo independiente del Gobierno Nacional para el estudio del sistema pensional, este debe ser el responsable de la evaluación actuarial del sistema y proponer los ajustes paramétricos. Frente a la edad mínima esta entidad debería contar con un mecanismo que permita hacer ajustes o establecer una

indexación ante los aumentos en la expectativa de vida. Finalmente, esta entidad debe ser responsable de publicar los informes realizados y poner a disposición la información necesaria para el estudio del sector.

2. Redefinir el umbral del pilar contributivo o modificar la tasa de reemplazo del CPM con el objetivo de disminuir el costo fiscal que implica subsidiar un monto mayor de pensiones contributivas en este componente, permitiendo la liberación de recursos para atender los programas creados en el pilar no contributivo y semicontributivo. La prestación otorgada por la figura de pensión sustitutiva debe disminuir al menos al 75% de la pensión original e incluir criterios de dependencia e ingresos anuales para su reconocimiento.
3. Asignar los recursos a los fondos del CPM de acuerdo con un porcentaje fijo de la tasa cotizaciones, es decir delimitar cuantos puntos porcentuales de la tasa de cotización se destinan al FAPC y cuantos al Fondo Común de Vejez. Así mismo, establecer reglas macroeconómicas que comprometan al gobierno con la asignación de recursos adicionales al FAPC para su fase de acumulación, y un administrador capacitado para su manejo como el Banco de la República.
4. Equiparar la edad de pensión de las mujeres a la de los hombres permitiéndoles acceder a las mismas tasas de reemplazo, asimismo se debe mantener el mismo requisito de semanas mínimas para su materialización. Las medidas afirmativas se deben centrar en la compensación de semanas otorgada por el cuidado de los hijos.
5. Aumentar los requisitos para acceder al régimen de transición para limitar el acceso a las oportunidades de traslado y disminuir los costos que implica el otorgamiento de pensión del RPM con las disposiciones del al Ley 100.
6. Eliminar el concepto de rentabilidad mínima en el CAI y establecer un enfoque de inversión basado en el ingreso de jubilación que permita a los afiliados acceder a un

ingreso indexado y conocido para su vejez. La comisión que cobran las AFP debe ser por los activos administrados y no una proporción fija.

7. Aumentar la contribución solidaria que deben realizar las pensiones de más de 10 SMMLV a montos equiparables a los propuestos en la reforma tributaria del actual Gobierno.
8. Integrar el pilar no contributivo con el semicontributivo en todos los casos con el objetivo de entregar una renta vitalicia suficiente a todos los afiliados, teniendo en cuenta los distintos niveles de ahorro por bajos (menos de 300 semanas), se debe eliminar la posibilidad de pago único de los aportes en los casos que apliquen. De igual manera, apostar por expandir el programa de asistencia a todos aquellos que no tiene acceso a una prestación.
9. Aumentar y reconocer rentabilidad sobre los aportes de los contribuyentes del pilar semicontributivo evitando perdidas de patrimonio en el momento de su jubilación. De igual manera, se debe estudiar la posibilidad de mantener el techo de la prestación del pilar en 85% del SMMLV o un valor mayor para incentivar el ahorro de la población afiliada a BEPS, así como establecer mecanismo de fiscalización para permitir a la población que cotiza salud, pero no pensión a vincularse en los casos que su ingreso es menor a un SMMLV.
10. Modificar el régimen especial de las fuerzas publicas especialmente en la definición de la tasa de reemplazo y las contribuciones con el objetivo de disminuir el pasivo pensional que esta causa y liberar recursos.



## **7. Conclusiones**

Colombia ha avanzado en la implementación y regulación de un sistema de protección para la vejez, al igual que la mayoría de los países de la región este proceso inicio con un modelo de reparto con prestación definida. Sin embargo, buscando una mayor sostenibilidad del sistema y mejorar los indicadores de cobertura a finales del siglo XX se inició un proceso privatización del servicio con la reglamentación de la le Ley 100 de 1993 que dio origen al sistema dual de competencia entre el régimen de reparto de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS)

Este modelo dual prometía mejorar considerablemente la situación en la cual se encontraba el sistema en su momento. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, la cobertura se ha mantenido inmutable, tan solo 3 de cada 10 trabajadores se encuentran afiliados al sistema y solo 2 de cada 10 acceden a una pensión contributiva. Los recursos que transfiere la nación son cuantiosos, pero no logran satisfacer los objetivos (principios) de un sistema pensional ser equitativo, solidario, suficiente y sostenible.

La propuesta del Gobierno Nacional de adoptar un modelo multipilar (mixto), esta alineada con la tendencia de la región de acudir a los sistemas de reparto para garantizar la suficiencia y cobertura de las pensiones contributivas. Al mismo tiempo, la complementariedad del componente de ahorro individual permite ofrecer mejores tasas de reemplazo según el ahorro de los afiliados y disminuir las presiones fiscales que implica un modelo de reparto puro. Este modelo multipilar ha presentado niveles satisfactorios de cobertura, equidad, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad en el Uruguay y Costa Rica.

El desafío de la propuesta se encuentra en lograr una integración entre los distintos pilares que permite ofrecer prestaciones a la población adulta mayor de acuerdo con sus características. Esta integración depende de elementos discutidos en la reforma como el nivel de ahorro que tienen los trabajadores de acuerdo con el número de semanas, la actual propuesta no explota mecanismos de entrega de subsidios que tenga en cuenta este elemento de forma completa, como el caso chileno que ha implantado de forma satisfactoria los programas PBS y APS.

La reforma presenta un avance en la dirección correcta, pero no es perfecta e incluso una incorrecta regulación de esta podría mantener o agravar la situación actual. En este sentido se realizó un análisis comparado con la región y estudio de las propuestas y recomendaciones sobre el modelo multipilar con el objetivo evaluar la propuesta y proponer recomendaciones de política pública para garantizar los principios pensionales.

Finalmente, se puede definir la existencia de un mensaje central alrededor de cada principio que deben ser tenidos en cuenta frente a reglamentación del nuevo sistema pensional:

1. Cobertura, en la etapa de acumulación son pocos los elementos que se pueden considerar para aumentar el número de trabajadores afiliados debido a que depende elementos estructurales del mercado laboral que no se abordan en esta propuesta. Sin embargo, existe un margen de expansión de programa BEPS que permite el ahorro voluntario para la vejez de la población más vulnerable.  
Por su parte, el aumento en la cobertura en la fase de acumulación, donde se encuentra la población objetivo, dependerá principalmente de la expansión de los programas no contributivos y semicontributivo como ha ocurrido en la región. Alcanzar un nivel adecuado de cobertura depende de los recursos públicos asignados y los subsidios cruzados entre los aportantes por lo que se necesita un adecuado diseño en los demás principios.
2. Equidad, la principal ganancia de la implementación del modelo multipilar se encuentra en la equidad horizontal, al eliminarse la competencia entre los dos

regímenes existentes se garantiza que trabajadores de similares características e historia laboral reciban la misma prestación del sistema. En cuanto a equidad vertical, se presentan varias oportunidades de mejora como la disminución de subsidios a deciles ingresos medios y altos por medio de la modificación del umbral o la tasa de reemplazo del CPM, contribuciones solidarias más ambiciosas sobre las pensiones altas a fin de disminuir la prestación, y mayores beneficios para los pilares solidario y semicontributivo donde se encuentra la población más vulnerable. Estos ajustes en las prestaciones del sistema permiten disminuir las desigualdades de ingresos entre los usuarios del sistema.

3. Solidaridad, el sistema debe ser claro sobre quien recae la financiación de las prestaciones y los programas de asistencia social. Históricamente el sistema ha hecho una mala asignación y distribución priorizando los deciles altos en la entrega de los recursos, por lo cual debe establecer mecanismos para corregir esta deuda. La mejora asignación de los recursos para atender a la población más vulnerable recae sobre dos fuentes, la primera son los aportes solidarios de las pensiones altas, el cual debe ser más ambicioso; segundo, los recursos que transfiere el Gobierno Nacional, si la normativa mantiene la entrega de subsidios a las pensiones contributivas disminuye los recursos disponibles para los programas de asistencia social limitando la cobertura y el monto de la prestación.
4. Suficiencia, la actual propuesta garantiza la suficiencia de las prestaciones del pilar contributivo, especialmente por una disposición que no se discute en la actual reforma que es la Garantiza de Pensión Mínima, cuya tasa de reemplazo es del 100%, la cual beneficia a los aportantes de entre 1 y 1,5 SMMLV. A medida que aumenta el ingreso base de cotización el actual modelo tiene distintas implicaciones, pero en todo caso para los afiliados del RAIS representa una mejora considerable. Las prestaciones en Colombia, especialmente las del RPM son altas en promedio de 71% del ingreso base de liquidación, por lo cual existe espacio para hacer ajustes a la baja, liberando presiones fiscales y recursos para los demás programas del sistema.

Por su parte, en el pilar solidario el aumento de beneficio económico hasta la línea de la pobreza significa avance importante en disminuir la vulnerabilidad y se ajusta a las propuestas realizadas. En cuanto a al pilar semicontributivo se mantiene la deuda al disminuir el techo de las prestaciones a 80% del SMMLV que puede significar desincentivos al ahorro para la vejez.

5. Sostenibilidad, es el principio que se articula con los demás y la política fiscal, los cambios estructurales y paramétricos que se realicen no solo significa el compromiso de recursos económicos proveniente de los aportes y el presupuesto, sino la capacidad de materializar los objetivos (principios) del sistema. En este sentido, se proponen realizar cambios estructurales en la reforma como la modificación del umbral del pilar contributivo, modificar el régimen especial de las fuerzas públicas, y el umbral de semanas para pertenecer al pilar semicontributivo o la garantía de pensión anticipada. Así mismo se deben modificar los parámetros del sistema como la edad mínima que debe ser congruente con la expectativa de vida, modificar el monto de sustitución de pensión, ajustar el régimen de transición, entre otros mencionados.

## Bibliografía

- Aguirre, R., & Scuro Somma, L. (2010). *Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5824>
- Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). *Mercados laborales fragmentados y sistemas de protección social en Colombia*. UNDP. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-protecci%C3%B3n-social-en-colombia>
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>
- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Asofondos. (2021). *artículo 12, Acuerdo No. 033 de 2007*. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-09/ASOFONDOS%20-%20Intervenci%C3%B3n%20PL%20018%20de%202021%20VF.pdf>

- Azuero Zúñiga, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. <https://hdl.handle.net/11362/45780>
- Becerra Camargo, O. R., Eslava Mejía, M., Pérez-Reyna, D., & Zuleta González, H. (2022). *Regresivo, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones?* <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/cc25eb96-b4df-49ba-ab71-85f93c8cbdee>
- Becerra, O., García-Huitrón, M., & González-Velosa, C. (2022). *Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma*. <https://doi.org/10.18235/0004101>
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L., & Villa, J. M. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. <https://doi.org/10.18235/0000025>
- Bosch, M., Oliveri, M. L., Berstein, S., García-Huitrón, M., & Montoya, Á. A. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0001307>
- Brovia, C. M. L. (s. f.). *Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo*.
- CARF. (2023). *Actualización—Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*. [https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-228736%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-228736%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- CEPAL. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: Escenarios latinoamericanos comparados*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7020-determinantes-tasas-reemplazo-pensiones-capitalizacion-individual-escenarios>

- Mantilla-García, D. (2021). *Red PLAC: Serie de buenas prácticas: Diseño de incentivos, portafolios de referencia e indicadores de desempeño para fondos de pensiones, basado en el objetivo de ingresos de jubilación*. <https://doi.org/10.18235/0003599>
- Mendoza, C. I. A. (2011). *Las reformas del sistema pensional colombiano*.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023). *Primer análisis del proyecto de reforma pensional*. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023). *Un sistema pensional más justo y sostenible: Nuevas recomendaciones al Proyecto de Ley por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez*. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>
- Pacheco, J., Elizondo, H., & Pacheco, J. C. (2020). *El sistema de pensiones en Costa Rica: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45906-sistema-pensiones-costa-rica-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Parra-Polanía, J. A., Arias-Rodríguez, F., Bejarano, J., López-Piñeros, M. R., Ospina-Tejeiro, J. J., Romero-Prieto, J. E., & Sarmiento, E. (2020). Sistema pensional colombiano: Descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Ensayos sobre Política Económica*, 96, 1-64. <https://doi.org/10.32468/espe.96>
- Holzmann, Paul, Hinz, Robert. (2006). *Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas: Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI* [Text/HTML]. World Bank. Recuperado 28 de enero de 2024, de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents->

reports/documentdetail/271221468315291697/Una-perspectiva-internacional-de-los-sistemas-de-pensiones-y-de-sus-reformas-Soporte-del-ingreso-economico-en-la-vejez-en-el-siglo-XXI

Piraquive, G., & Córdoba, J. P. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.

Santa María, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M., & Millán, N. (2010). *El sistema pensional en Colombia: Retos y alternativas para aumentar la cobertura*.

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/351>

Ulpiano Ayala. (2000). *El sistema pensional colombiano*. 419-444.

Villar, L., Flórez, C. E., Forero, D., Valencia-López, N., Puerta, N., & Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*.

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2731>

Villar, L., Flórez, C. E., Valencia-López, N., Meza, J. P. A., & Forero, D. (2016).

*Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población? 2.*

Villar, L., Forero, D., Becerra, A., & Fedesarrollo. (2017). *Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano*.

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3624>

Villar, L., Forero, D., & Becerra, O. (2018). *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*.

Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. C., & Ruiz, C. (2013). *Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia*.

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/346>